JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 7 July 2026
E-ISSN 2829-7334| P-ISSN 2829-5439
Hompage: https://locus.rivierapublishing.id/index.php/jl

Partisipasi Masyarakat dalam Pendanaan Pendidikan Menengah Negeri Berbasis *Good Governance* di Jawa Timur

Luqman Harris M
Universitas Airlangga, Indonesia
Email: luqmanhm@gmail.com

Keywords:
Education Funding; Public Secondary Education; Community Participation; School Committee; Good Governance; East Java

Abstract
Public secondary schools, particularly vocational schools, require differentiated operating expenditure, while public funding formulas do not always reflect programme-specific costs. This study examines indications of funding inadequacy, the legal allocation of authority between public schools and school committees, and the governance design required for community participation in East Java. It employs normative legal research combined with document-based policy analysis. Primary materials comprise national and regional regulations, East Java education policy documents, a draft governor regulation, and official unit-cost studies; recent empirical and review literature is used for analytical triangulation. Local estimates place annual non-personnel operating costs for nine vocational fields at IDR 4.18 to 5.04 million per student, equivalent to 16.09 to 19.39% 2024 East Java provincial minimum wage (annualized). A national study likewise confirms substantial cost heterogeneity across vocational fields, although methodological differences prevent direct deficit estimation. The legal analysis shows that Government Regulation No. 48/2008 provides a conditional basis for levies administered by education units, whereas school committees may only raise non-binding assistance or donations. East Java Governor Regulation No. 8/2023 already governs committee fundraising but does not comprehensively regulate levies administered by public schools. A valid regional framework must therefore harmonise existing rules and include needs-based planning, separate authority and accounts, exemptions and cross-subsidies, public reporting, independent oversight, complaints, proportional sanctions, and safeguards against discrimination. Community financing should remain supplementary rather than replace the state's primary responsibility. The study contributes an integrated framework linking funding adequacy, legal authority, and distributive equity.

Kata kunci:
Pendanaan Pendidikan; Pendidikan Menengah Negeri; Partisipasi Masyarakat; Komite Sekolah; *Good Governance*; Jawa Timur

Abstrak
Sekolah menengah negeri, khususnya sekolah kejuruan, memerlukan biaya operasional yang berbeda menurut karakteristik program, sedangkan formula pendanaan publik belum selalu mencerminkan kebutuhan tersebut. Penelitian ini bertujuan menganalisis indikasi ketidakcukupan pendanaan, pembagian kewenangan hukum antara satuan pendidikan dan komite sekolah, serta desain tata kelola partisipasi masyarakat di Jawa Timur. Penelitian menggunakan penelitian hukum normatif yang dipadukan dengan analisis kebijakan berbasis dokumen. Bahan primer meliputi regulasi nasional dan daerah, dokumen kebijakan pendidikan Jawa Timur, draf peraturan gubernur, dan kajian resmi biaya satuan; literatur empiris dan tinjauan mutakhir digunakan untuk triangulasi analitis. Estimasi lokal menunjukkan biaya operasional nonpersonalia pada sembilan bidang keahlian SMK sebesar Rp4,18 s.d 5,04 juta per siswa per tahun atau 16,09 s.d 19,39% dari UMP Jawa Timur 2024 yang disetahunkan.

Kajian nasional juga mengonfirmasi heterogenitas biaya antarbidang, tetapi perbedaan metodologi tidak memungkinkan penghitungan defisit secara langsung. Analisis hukum menunjukkan bahwa PP Nomor 48 Tahun 2008 memberikan dasar bersyarat bagi pungutan yang dikelola satuan pendidikan, sedangkan komite sekolah hanya dapat menggalang bantuan atau sumbangan yang tidak mengikat. Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 telah mengatur penggalangan dana oleh komite, tetapi belum membentuk rezim komprehensif untuk pungutan oleh sekolah negeri. Kerangka daerah yang sah harus mengharmonisasikan regulasi yang ada serta memuat perencanaan berbasis kebutuhan, pemisahan kewenangan dan rekening, pembebasan dan subsidi silang, pelaporan publik, pengawasan independen, pengaduan, sanksi proporsional, dan perlindungan nondiskriminasi. Pendanaan masyarakat harus bersifat pelengkap, bukan pengganti tanggung jawab utama negara. Kontribusi penelitian terletak pada kerangka terpadu yang menghubungkan kecukupan biaya, kewenangan hukum, dan keadilan distributif.

PENDAHULUAN

Pendanaan pendidikan tidak cukup dinilai dari proporsi anggaran pendidikan dalam APBN atau APBD. Ukuran yang lebih relevan pada tingkat satuan pendidikan adalah kecukupan (*adequacy*), yaitu kemampuan sumber daya yang tersedia untuk membiayai layanan sesuai standar, dan pemerataan (*equity*), yaitu kemampuan formula pendanaan merespons perbedaan kebutuhan antarsekolah, antarwilayah, dan antarkelompok peserta didik. Pada tingkat global, World Bank dan UNESCO (2023) menegaskan bahwa struktur pembiayaan pendidikan dan kontribusi rumah tangga memiliki konsekuensi langsung terhadap kecukupan dan pemerataan. Kajian nasional terbaru menunjukkan bahwa mekanisme distribusi dana operasional masih perlu dikalibrasi terhadap keberagaman biaya dan karakteristik layanan. Untuk pendidikan menengah, biaya operasional nonpersonalia tipikal SMA diperkirakan sekitar Rp 2,11 juta per murid per tahun, sedangkan pada SMK biaya ideal berbeda tajam menurut bidang keahlian, dari sekitar Rp 2,02 juta hingga Rp 4,77 juta per murid per tahun (Ali et al., 2026a). Kajian lain pada sekolah swasta pendidikan dasar juga menunjukkan bahwa mandat tanpa pungutan tidak dapat dilepaskan dari kecukupan dukungan publik, terutama ketika biaya personalia menjadi komponen dominan (Ali et al., 2026b). Temuan tersebut sejalan dengan Sumiyana dan Effendi (2024), yang menunjukkan rendahnya adaptivitas sistem penganggaran pendidikan terhadap variasi kebutuhan dan ketimpangan antardaerah.

Persoalan tersebut lebih kompleks pada pendidikan vokasi. SMK tidak hanya menyelenggarakan pembelajaran klasikal, tetapi juga praktik berbasis alat dan bahan, pemeliharaan peralatan, praktik kerja lapangan, uji atau sertifikasi kompetensi, pembelajaran bersama praktisi, dan hubungan kelembagaan dengan dunia kerja. Mende et al. (2025) menempatkan pembiayaan sebagai salah satu dari enam dimensi utama tata kelola sistem vocational education and training, bersama koordinasi antartingkat, kerja sama para aktor, kesesuaian penawaran dan permintaan keterampilan, pendekatan nasional yang terkodifikasi, serta kualitas dan daya tarik pendidikan vokasi. Kajian komparatif OECD (2025) juga memperlihatkan bahwa desain VET tidak dapat dipisahkan dari pembagian peran pemerintah, penyedia pendidikan, dan dunia kerja. Di Indonesia, pergeseran program tanggung jawab sosial

perusahaan untuk mendukung pendidikan vokasi menunjukkan potensi pembiayaan non-orang tua, tetapi memerlukan desain kemitraan yang akuntabel Ramadhani & Rahayu, (2021). Konsekuensinya, formula pembiayaan yang relatif seragam berisiko menghasilkan layanan minimum yang berbeda antarbidang keahlian.

Dalam sistem hukum Indonesia, pendanaan pendidikan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat sebagaimana Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022, mengakui kemungkinan pungutan dari peserta didik atau orang tua/wali pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah, tetapi pelaksanaannya tunduk pada persyaratan ketat mengenai perencanaan, transparansi, rekening satuan pendidikan, pembebasan keluarga tidak mampu, subsidi silang, penggunaan dana, audit, dan pertanggungjawaban. Di sisi lain, Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 membatasi komite sekolah pada penggalangan bantuan dan/atau sumbangan, bukan pungutan. Perbedaan aktor dan instrumen tersebut sering kabur dalam praktik, sehingga partisipasi yang semestinya akuntabel dapat bergeser menjadi penarikan dana tanpa kewenangan atau tanpa mekanisme pengawasan yang memadai.

Penelitian terdahulu memberikan gambaran yang penting tetapi terfragmentasi. Bandur (2018) menunjukkan bahwa manajemen berbasis sekolah dapat memperkuat pengambilan keputusan partisipatif dan keterlibatan dewan sekolah, namun hasilnya bergantung pada pemahaman peran dan kapasitas para pemangku kepentingan. Hartati et al. (2025) menemukan bahwa keterlibatan masyarakat dalam pendanaan sekolah di Provinsi Jambi dapat melahirkan pungutan ilegal dan risiko korupsi ketika batas kewenangan serta akuntabilitas tidak jelas; penelitian tersebut merekomendasikan kebijakan daerah yang mengatur pendanaan dan keterlibatan masyarakat. Pada konteks internasional, Thompson et al. (2019), Perry (2025), Hogan dan Creagh (2025), serta Rowe (2025) menunjukkan bahwa pendapatan privat dan kontribusi orang tua dapat menambah sumber daya sekolah negeri, tetapi juga dapat memperbesar ketimpangan karena sekolah yang melayani komunitas lebih mampu cenderung memiliki kapasitas penggalangan dana yang lebih tinggi. Dengan demikian, partisipasi masyarakat bukan hanya persoalan legalitas, tetapi juga keadilan distributif.

Di Jawa Timur, Pergub Nomor 8 Tahun 2023 telah mengatur kelembagaan dan penggalangan dana oleh komite sekolah pada SMA negeri, SMK negeri, dan SLB negeri. Regulasi tersebut mensyaratkan proposal yang diketahui sekolah, persetujuan kepala sekolah, ketua komite, dan kepala cabang dinas, serta pembukuan dana pada rekening bersama. Namun, regulasi itu berfokus pada bantuan dan sumbangan oleh komite; ia belum membentuk pengaturan lengkap mengenai pungutan yang dikelola satuan pendidikan berdasarkan PP Nomor 48 Tahun 2008. Oleh sebab itu, kebutuhan kebijakan daerah tidak tepat dirumuskan sebagai ketiadaan regulasi sama sekali, melainkan sebagai kebutuhan harmonisasi dan pengisian kekosongan operasional antara rezim pungutan sekolah, sumbangan komite, kecukupan biaya, dan perlindungan kelompok rentan.

Berdasarkan masalah tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana keberagaman biaya pendidikan menengah, terutama SMK, menjelaskan kebutuhan pendanaan tambahan dari perspektif kecukupan dan analisis ekonomi terhadap hukum? Kedua,

bagaimana hubungan PP Nomor 48 Tahun 2008, Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016, dan Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 membentuk pembagian kewenangan antara sekolah dan komite? Ketiga, prinsip apa yang harus dimuat dalam rancangan kebijakan daerah agar partisipasi masyarakat transparan, akuntabel, adil, dan tidak menggeser tanggung jawab negara? Kontribusi akademik penelitian ini adalah kerangka terpadu yang menghubungkan kecukupan biaya, struktur kewenangan hukum, biaya transaksi tata kelola, dan keadilan distribusional. Kontribusi kebijakannya adalah parameter evaluasi bagi penyempurnaan atau pembentukan regulasi daerah mengenai pendanaan pendidikan menengah negeri.

METODE PENELITIAN

Desain dan Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dipadukan dengan analisis kebijakan berbasis dokumen. Pilihan tersebut dilakukan karena unit analisis penelitian adalah norma hukum, dokumen biaya satuan, dan rancangan kebijakan, bukan perilaku aktor yang diperoleh melalui wawancara, observasi, atau survei. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan untuk menguji hierarki, kewenangan, dan konsistensi norma; pendekatan konseptual untuk mengoperasionalkan kecukupan pendanaan, akuntabilitas, transparansi, dan keadilan; pendekatan komparatif terbatas untuk membaca risiko pendanaan privat pada sekolah negeri; serta analisis ekonomi terhadap hukum untuk menilai biaya transaksi, asimetri informasi, insentif, dan dampak distribusional dari desain regulasi.

Sumber dan Seleksi Dokumen

Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010, Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016, Permendikbudristek Nomor 18 Tahun 2023, Peraturan BSKAP Nomor 31 Tahun 2023, Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023, Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang UMP Tahun 2024, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP. Dokumen kebijakan utama meliputi Berita Acara Rapat Penyusunan Biaya Pendidikan SMK tanggal 6 Februari 2025, Policy Brief Pembiayaan Pendidikan Menengah Kejuruan oleh Masyarakat, dan draf Pergub Jawa Timur tentang peran serta masyarakat dalam pendanaan SMA negeri, SMK negeri, dan SLB negeri. Bahan sekunder dipilih secara purposif berdasarkan keterkaitan langsung, otoritas penerbit, ketersediaan teks penuh, dan kemutakhiran, dengan prioritas publikasi 2018 s.d 2026. Kajian resmi mengenai Indeks Biaya Pendidikan (Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan, 2023), biaya pendidikan, dan artikel empiris mengenai penganggaran, manajemen berbasis sekolah, pungutan ilegal, pembiayaan privat, dan tata kelola VET digunakan untuk triangulasi.

Prosedur Analisis

Analisis dilakukan dalam empat tahap. Pertama, seluruh regulasi dikodekan menurut aktor pemungut atau penggalang dana, sifat dana, dasar perencanaan, rekening penyimpanan, kelompok yang dibebaskan, mekanisme subsidi silang, pelaporan, audit, pengawasan, dan sanksi. Kedua, sinkronisasi vertikal dan horizontal dilakukan untuk membedakan norma pemberian kewenangan dalam (PP Nomor 48 Tahun 2008 dari pembatasan fungsi komite dalam Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016) dan pengaturan operasional dalam Pergub Jawa

Timur Nomor 8 Tahun 2023. Ketiga, data biaya satuan pendidikan dianalisis secara deskriptif. Persentase beban dihitung dengan rumus biaya satuan tahunan dibagi UMP Jawa Timur 2024 yang disetahunkan, yaitu Rp 2.165.244,30 × 12 bulan, kemudian dikalikan 100%. Hasil lokal dibandingkan secara hati-hati dengan estimasi nasional yang telah disusun oleh PSKP; karena instrumen, sampel, dan definisi aktivitas berbeda, perbandingan digunakan untuk menguji heterogenitas, bukan untuk menggabungkan atau menggantikan data. Keempat, draf kebijakan dievaluasi menggunakan enam kriteria: kepastian hukum, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, keadilan, serta efektivitas dan efisiensi.

Validitas dan Batasan

Keabsahan analisis dijaga melalui triangulasi antara teks regulasi, dokumen kebijakan daerah, kajian biaya resmi nasional, dan temuan penelitian terdahulu. Penelitian ini tidak menggunakan data mentah tingkat sekolah, jumlah siswa per bidang keahlian, maupun besaran BOS dan BPOPP per siswa pada unit analisis yang sama. Oleh karena itu, penelitian tidak mengklaim menghitung nilai defisit final, kausalitas antara pendanaan dan mutu, atau prevalensi pungutan ilegal. Temuan biaya ditafsirkan sebagai indikator kebutuhan dan heterogenitas, sedangkan temuan hukum merupakan evaluasi normatif terhadap desain kewenangan dan tata kelola.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Heterogenitas Biaya dan Indikasi Kesenjangan Kecukupan

Dokumen perhitungan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur menunjukkan kebutuhan operasional nonpersonalia tahunan yang berbeda pada sembilan bidang keahlian SMK. Setelah koreksi terhadap nilai UMP Jawa Timur 2024, biaya tersebut setara dengan 16,09–19,39% dari UMP tahunan, dengan rata-rata 17,55%. Angka ini mengoreksi penggunaan UMP 2023 pada perhitungan awal dan menghindari pernyataan bahwa seluruh bidang membutuhkan sekitar 20% UMP. Tabel 1 menyajikan hasil koreksi.

Tabel 1. Estimasi Biaya Operasional Nonpersonalia SMK Jawa Timur dan Proporsi terhadap UMP Tahunan 2024

Bidang Keahlian	Biaya/Siswa/Tahun (Rp)	% UMP Tahunan
1. Pariwisata	5.039.268	19,39
2. Seni dan Ekonomi Kreatif	4.813.344	18,53
3. Kesehatan dan Pekerjaan Sosial	4.798.200	18,47
4. Teknologi Manufaktur dan Rekayasa	4.788.000	18,43
5. Agribisnis dan Agriteknologi	4.500.000	17,32
6. Kemaritiman	4.422.096	17,02
7. Energi dan Pertambangan	4.257.720	16,39
8. Bisnis dan Manajemen	4.248.000	16,35
9. Teknologi Informasi	4.179.900	16,09
Rata-rata	4.560.725	17,55

Sumber: Diolah dari Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (2025a) dan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/606/KPTS/013/2023. UMP tahunan = Rp25.982.931,60. Persentase dibulatkan dua desimal.

Kajian PSKP yang menggunakan survei nasional dan pendekatan activity-based costing terhadap 233 SMK-konsentrasi keahlian juga menemukan variasi biaya yang besar. Biaya ideal berkisar dari Rp2,02 juta pada Bisnis dan Manajemen serta Teknologi Informasi hingga Rp4,77 juta pada Kemaritiman (Ali et al., 2026a). Perbedaan antara estimasi Jawa Timur dan estimasi nasional tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai inefisiensi atau premi biaya daerah. Estimasi lokal dan nasional menggunakan sampel, cakupan aktivitas, klasifikasi bidang, serta prosedur validasi yang berbeda. Namun, keduanya mengarah pada kesimpulan yang sama: biaya SMK bersifat heterogen, sehingga satu besaran pendanaan yang seragam berisiko tidak memenuhi aktivitas pokok pada bidang berbiaya tinggi atau tidak memberi insentif yang tepat pada bidang berbiaya lebih rendah.

Tabel 2. Perbandingan Deskriptif Estimasi Lokal dan Biaya Ideal Nasional

Bidang Keahlian	Estimasi Jawa Timur (Rp)	Biaya Ideal PSKP (Rp)
Agribisnis dan Agriteknologi	4.500.000	4.329.072
Bisnis dan Manajemen	4.248.000	2.019.707
Energi dan Pertambangan	4.257.720	3.544.877
Kemaritiman	4.422.096	4.765.816
Kesehatan dan Pekerjaan Sosial	4.798.200	3.114.107
Pariwisata	5.039.268	3.013.684
Seni dan Ekonomi Kreatif	4.813.344	3.528.047
Teknologi Informasi	4.179.900	2.020.130
Teknologi Manufaktur dan Rekayasa	4.788.000	2.957.909

Sumber: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (2025a) dan Ali et al. (2026a). Angka tidak digabungkan karena perbedaan instrumen, sampel, definisi aktivitas, dan prosedur estimasi.

Secara ekonomi, ketidakcukupan pendanaan menghasilkan tiga pilihan bagi sekolah: mengurangi aktivitas dan mutu layanan, mengalihkan anggaran dari komponen lain, atau mencari sumber tambahan. Ketiga pilihan menimbulkan biaya. Pengurangan praktik, sertifikasi, pemeliharaan alat, atau keterlibatan industri dapat menurunkan relevansi lulusan; realokasi dapat menunda kebutuhan lain; sedangkan penggalangan dana masyarakat menimbulkan biaya kepatuhan, negosiasi, pencatatan, dan potensi konflik. Ketika aturan tidak jelas, biaya transaksi meningkat karena sekolah dan orang tua harus menafsirkan sendiri batas legalitas, sementara dana dapat berpindah ke saluran di luar sistem keuangan sekolah. Temuan Hartati et al, (2025) memperlihatkan bagaimana partisipasi masyarakat dapat berubah menjadi pungutan ilegal ketika pengelola, sifat kewajiban, dan mekanisme pertanggungjawaban tidak tegas.

Meskipun demikian, kebutuhan biaya tambahan tidak otomatis membenarkan pungutan. Tabel agregat antara BOS SMK dan total anggaran dinas, sebagaimana terdapat pada naskah awal, hanya menunjukkan komposisi anggaran dan tidak mengukur kesenjangan per siswa. Penghitungan defisit memerlukan biaya satuan pada bidang yang sama, alokasi BOS dan

BPOPP per siswa, bantuan lain, jumlah siswa, serta komponen biaya yang dapat dibiayai masing-masing sumber. Karena data tersebut belum tersedia secara konsisten, kesimpulan yang dapat dipertahankan adalah adanya heterogenitas dan indikasi kesenjangan kecukupan, bukan nilai defisit final. Pembatasan ini penting agar rekomendasi kebijakan tidak dibangun di atas estimasi yang terlalu optimistis atau tidak dapat direplikasi.

Pembagian Kewenangan antara Sekolah dan Komite

Pasal 51 ayat (5) huruf c PP Nomor 48 Tahun 2008 menyatakan bahwa dana pendidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah dapat bersumber dari pungutan peserta didik atau orang tua/wali yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Namun, norma tersebut merupakan dasar bersyarat, bukan izin otomatis. Pasal 52 mensyaratkan perencanaan yang dituangkan dalam rencana strategis, rencana kerja tahunan, dan anggaran; pengumuman terbuka; rekening atas nama satuan pendidikan; pembukuan khusus; pembebasan pihak tidak mampu; subsidi silang; larangan mengaitkan pembayaran dengan penerimaan, penilaian, atau kelulusan; audit; dan pertanggungjawaban transparan. Dengan demikian, legalitas tidak hanya ditentukan oleh tujuan penggunaan dana, tetapi juga oleh aktor, proses, perlindungan, dan pengawasan.

Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 membentuk rezim yang berbeda. Komite sekolah dapat menggalang dana dan sumber daya pendidikan, tetapi hasilnya harus berbentuk bantuan dan/atau sumbangan, bukan pungutan. Komite wajib membuat proposal yang diketahui sekolah, membukukan hasil pada rekening bersama, dan melaporkan penggunaannya secara transparan. Pasal 12 secara tegas melarang komite melakukan pungutan dari peserta didik atau orang tua/wali. Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 memperinci rezim ini dengan mewajibkan persetujuan kepala sekolah, ketua komite, dan kepala cabang dinas serta menetapkan pembinaan oleh Dinas Pendidikan dan pengawasan umum oleh Inspektorat Provinsi. Pengaturan ini menunjukkan bahwa Jawa Timur telah memiliki instrumen daerah untuk komite sekolah; masalah yang tersisa adalah hubungan instrumen tersebut dengan pungutan yang secara normatif berada pada kewenangan satuan pendidikan.

Tabel 3. Matriks Pembagian Aktor, Sifat Dana, dan Pengendalian

Instrumen	Aktor	Sifat	Dasar Hukum	Pengendalian Utama
Pungutan oleh satuan pendidikan	Satuan pendidikan negeri	Pada dasarnya mengikat sesuai ketentuan yang sah	PP 48/2008 Pasal 51–52	Rencana dan anggaran; rekening sekolah; pembebasan; subsidi silang; audit; laporan publik
Bantuan/sumbangan oleh komite	Komite sekolah	Sukarela dan tidak mengikat jumlah/waktu	Permendikbud 75/2016; Pergub Jatim 8/2023	Proposal; persetujuan; rekening bersama; penggunaan dan pelaporan transparan
Pungutan oleh komite	Komite atau pengurusnya	Mengikat atau ditentukan sepihak/kolektif	Dilarang oleh Permendikbud 75/2016 Pasal 12	Dapat memicu sanksi administratif/perdata; pidana hanya jika unsur delik terbukti

Instrumen	Aktor	Sifat	Dasar Hukum	Pengendalian Utama
Bantuan dari pihak lain	Dunia usaha, alumni, filantropi, masyarakat	Sesuai perjanjian; tidak boleh melanggar larangan sumber	PP 48/2008; Permendikbud 75/2016; kebijakan PSPB	Uji konflik kepentingan; pencatatan; transparansi; larangan sumber tertentu

Sumber: Diolah dari PP Nomor 48 Tahun 2008, Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016, dan Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023.

Klasifikasi pidana juga perlu dilakukan secara hati-hati. Penarikan dana oleh komite tanpa kewenangan tidak dengan sendirinya memenuhi unsur penipuan. Sejak 2 Januari 2026, Pasal 492 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 mensyaratkan maksud menguntungkan secara melawan hukum, penggunaan nama atau kedudukan palsu, tipu muslihat atau rangkaian kata bohong, serta tindakan menggerakkan orang untuk menyerahkan barang, memberi utang, membuat pengakuan utang, atau menghapus piutang. Karena itu, naskah kebijakan sebaiknya menggunakan formula bahwa pungutan tanpa kewenangan dapat menimbulkan konsekuensi administratif, perdata, dan apabila unsur delik tertentu terpenuhi menjadi pidana. Formulasi tersebut lebih presisi daripada menyamakan seluruh pungutan komite dengan penipuan.

Kesenjangan Pengaturan Daerah dan Evaluasi Draf Pergub

Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 telah mengatur pembentukan, fungsi, larangan, penggalangan dana, rekening bersama, penggunaan, pembinaan, dan pengawasan komite sekolah. Oleh karena itu, draf Pergub mengenai peran serta masyarakat tidak seharusnya menduplikasi regulasi tersebut atau membangun premis bahwa Jawa Timur belum memiliki pengaturan komite. Fungsi utama draf adalah mengatur area yang belum lengkap: prosedur pungutan oleh satuan pendidikan, pembuktian kekurangan biaya setelah memperhitungkan seluruh sumber publik, batas kemampuan membayar, mekanisme pembebasan dan subsidi silang, integrasi ke RKAS, rekening dan kode akun, audit, pelaporan, pengaduan, serta hubungan koordinatif dengan komite dan cabang dinas.

Berdasarkan dokumen draf yang dianalisis, Pasal 9 memberikan ruang kepada satuan pendidikan untuk melakukan pungutan dengan persyaratan RKAS, rekening sekolah, pembebasan peserta didik tidak mampu, dan subsidi silang; Pasal 11 menempatkan dana sebagai objek audit; Pasal 13 membatasi komite pada sumbangan sukarela; Pasal 22 mengatur pengumuman penerimaan dan pengeluaran; sedangkan Pasal 28 dan Pasal 29 memuat sanksi administratif. Struktur tersebut bergerak ke arah yang tepat, tetapi masih memerlukan penguatan untuk menjamin konsistensi dengan Pergub Nomor 8 Tahun 2023 dan mencegah pungutan menjadi sumber pendanaan rutin tanpa uji kebutuhan.

Tabel 4. Hubungan Pergub Nomor 8 Tahun 2023 dengan Draf Pengaturan Pendanaan

Dimensi	Pergub 8/2023	Draf Pendanaan	Penguatan yang Diperlukan
Objek pengaturan	Komite sekolah dan bantuan/sumbangan	Pungutan sekolah, sumbangan, bantuan, serta perlindungan	Tegaskan apakah draf mengubah, melengkapi, atau mencabut sebagian Pergub 8/2023
Uji kebutuhan	Proposal untuk menutup kekurangan anggaran	RKAS dan dasar kebutuhan	Wajibkan rekonsiliasi BOS, BPOPP, bantuan lain, saldo, dan biaya satuan sebelum pungutan disetujui
Rekening	Rekening bersama komite–sekolah	Rekening satuan pendidikan untuk pungutan	Gunakan kode akun terpisah dan larang pencampuran dengan rekening komite
Perlindungan rentan	Prinsip sukarela	Pembebasan dan subsidi silang	Tetapkan prosedur tanpa stigmatisasi, larangan diskriminasi, dan kanal keberatan
Transparansi	Laporan kepada komite	Pengumuman penerimaan dan penggunaan	Tentukan format, frekuensi, media, data minimum, dan perlindungan data pribadi
Pengawasan	Dinas, pengawas sekolah, Inspektorat	Audit dan sanksi	Atur pembagian kewenangan, standar pemeriksaan, pemulihan dana, dan proses keberatan
Evaluasi kebijakan	Belum berbasis indikator biaya	Rancangan norma pembiayaan	Wajibkan evaluasi tahunan terhadap kecukupan, kepatuhan, keluhan, dan dampak kesetaraan

Sumber: Analisis penulis atas Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 dan Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur (2026)).

Model Tata Kelola Pendanaan Partisipatif

Model yang layak bukan sekadar melegalkan pungutan, melainkan membatasi pendanaan masyarakat sebagai sumber tambahan yang terukur dan dapat diawasi. Pengalaman Australia menunjukkan bahwa kontribusi privat pada sekolah negeri dapat menghasilkan stratifikasi sumber daya ketika kemampuan membayar orang tua berbeda (Thompson et al, 2019; Perry, 2025). Hogan dan Creagh (2025) juga memperlihatkan bahwa kategori pendapatan privat dapat menyembunyikan perbedaan sumber dan implikasi keadilan, sedangkan Rowe dan Langman (2025) menunjukkan bahwa pencarian hibah kompetitif membebankan kerja tambahan kepada kepala sekolah untuk memperoleh pendanaan publik. Oleh karena itu, desain Jawa Timur harus mencegah sistem dua tingkat: layanan dasar yang bergantung pada dana publik dan layanan bermutu yang hanya tersedia bagi sekolah dengan orang tua lebih mampu.

Pertama, prinsip primasi tanggung jawab negara dan additionality harus ditegaskan. Pungutan atau sumbangan hanya dapat digunakan setelah pemerintah dan pemerintah daerah membiayai kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya serta setelah kekurangan dihitung berdasarkan biaya satuan yang dapat diverifikasi. Dana masyarakat tidak boleh menjadi alasan mengurangi BOS, BPOPP, atau dukungan APBD. Kedua, perencanaan harus berbasis kebutuhan dan aktivitas. Untuk SMK, kebutuhan sebaiknya dibedakan menurut bidang atau

konsentrasi keahlian dan dikaitkan dengan kegiatan yang terukur, bukan tarif seragam per siswa.

Ketiga, pemisahan aktor, rekening, dan tanggung jawab harus dipertahankan. Pungutan yang memenuhi syarat berada dalam sistem keuangan satuan pendidikan dan dicatat dalam RKAS, sedangkan bantuan atau sumbangan komite mengikuti proposal dan rekening bersama sebagaimana (Pergub Nomor 8 Tahun 2023). Komite tidak boleh menjadi perantara untuk menghindari kewajiban audit sekolah, dan sekolah tidak boleh melabeli pungutan wajib sebagai sumbangan sukarela. Keempat, perlindungan kesetaraan harus bersifat operasional: pembebasan otomatis bagi kelompok yang memenuhi kriteria, mekanisme permohonan bagi keluarga yang mengalami kerentanan tetapi tidak tercatat dalam basis data, subsidi silang, larangan mengumumkan identitas penerima pembebasan, dan larangan membatasi pembelajaran, penilaian, kelulusan, ijazah, maupun kegiatan wajib karena ketidakmampuan membayar.

Kelima, transparansi harus mengurangi asimetri informasi. Sekolah perlu mengumumkan dasar kebutuhan, jumlah yang direncanakan, kelompok yang dibebaskan, penerimaan aktual, pengeluaran, saldo, hasil audit, dan manfaat kegiatan dalam format yang mudah dipahami. Keenam, akuntabilitas membutuhkan pengawasan berlapis: verifikasi cabang dinas sebelum pungutan, audit berbasis risiko oleh Inspektorat atau akuntan publik, pengawasan komite terhadap penggunaan sekolah tanpa mengambil alih fungsi pengelolaan, serta kanal pengaduan yang dapat diakses tanpa risiko retaliasi. Ketujuh, sanksi harus proporsional dan disertai pemulihan. Pelanggaran administratif tidak selalu harus dibawa ke ranah pidana; prioritas awal adalah penghentian penarikan, pengembalian dana, koreksi laporan, dan sanksi kepegawaian sesuai tingkat kesalahan, sementara proses pidana ditempuh apabila fakta memenuhi unsur delik.

Partisipasi masyarakat juga perlu diperluas melampaui orang tua. Buku Saku Gerakan Partisipasi Semesta Pendidikan Bermutu menempatkan dunia usaha, komunitas, mitra pembangunan, dan pihak lain sebagai sumber dukungan yang disalurkan berdasarkan data kebutuhan, transparansi progres, dan pelaporan dampak (Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah, 2026). Untuk SMK, diversifikasi ini relevan karena dunia kerja memperoleh manfaat dari lulusan yang kompeten. Namun, kerja sama tersebut harus tunduk pada uji konflik kepentingan, larangan promosi yang tidak sesuai bagi peserta didik, dan prinsip bahwa dukungan mitra tidak boleh mengendalikan keputusan akademik sekolah. Pendekatan ini lebih adil daripada menjadikan orang tua sebagai sumber penutup defisit yang pertama dan utama.

Tabel 5. Kerangka Good Governance untuk Pendanaan Partisipatif

Prinsip	Instrumen Minimum	Fungsi Tata Kelola
Primasi negara dan additionality	Dana masyarakat hanya setelah kewajiban publik dan kekurangan terverifikasi	Mencegah pengalihan beban fiskal kepada keluarga
Perencanaan berbasis kebutuhan	Biaya satuan, aktivitas, RKAS, dan rekonsiliasi semua sumber dana	Mengurangi tarif arbitrer dan pembiayaan ganda
Pemisahan aktor dan rekening	Sekolah mengelola pungutan; komite menggalang sumbangan; akun terpisah	Mengurangi konflik kepentingan dan dana di luar pembukuan
Keadilan dan nondiskriminasi	Pembebasan, subsidi silang, privasi, larangan penahanan layanan	Mencegah eksklusi dan sistem pendidikan dua tingkat
Transparansi dan audit	Laporan publik periodik, jejak transaksi, audit berbasis risiko	Mengurangi asimetri informasi dan peluang penyimpangan
Partisipasi dan pengaduan	Konsultasi, persetujuan prosedural, kanal pengaduan aman	Meningkatkan legitimasi dan koreksi dini
Penegakan dan evaluasi	Pemulihan dana, sanksi proporsional, evaluasi tahunan	Menyelaraskan insentif dan memperbaiki kebijakan secara berkelanjutan

Sumber: Sintesis penulis berdasarkan Bandur (2018), Hartati et al. (2025), Mende et al. (2025), dan regulasi terkait.

Kerangka tersebut menghubungkan tiga lapisan analisis. Pada lapisan ekonomi, biaya satuan dan aktivitas menentukan kebutuhan yang dapat dibenarkan. Pada lapisan hukum, pembagian aktor dan syarat prosedural menentukan kewenangan. Pada lapisan keadilan, pembebasan, subsidi silang, diversifikasi sumber, dan larangan diskriminasi menentukan apakah pendanaan tambahan memperkuat atau justru merusak pemerataan. Integrasi ketiga lapisan ini merupakan perbedaan utama penelitian ini dari studi yang hanya membahas kecukupan anggaran, efektivitas komite, atau pungutan ilegal secara terpisah.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebutuhan operasional pendidikan menengah negeri, terutama SMK, bersifat heterogen dan tidak dapat direspons dengan formula seragam; estimasi Jawa Timur berada pada Rp4,18 s.d. 5,04 juta per siswa per tahun atau 16,09 s.d. 19,39% dari UMP 2024, sedangkan kajian nasional mengonfirmasi variasi biaya ideal antarbidang, namun data yang tersedia belum cukup untuk menghitung defisit final setelah BOS dan BPOPP. Secara hukum, PP Nomor 48 Tahun 2008 menyediakan dasar bersyarat bagi pungutan yang dikelola satuan pendidikan, sementara Permendikbud Nomor 75 Tahun 2016 dan Pergub Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 membatasi komite pada bantuan dan sumbangan yang tidak mengikat; karena itu, masalah utama bukan kontradiksi mutlak antarnorma, melainkan kaburnya aktor, prosedur, rekening, dan pengawasan dalam implementasi. Draf kebijakan daerah dapat dibenarkan untuk mengisi pengaturan pungutan sekolah dan mengharmonisasikannya dengan Pergub Nomor 8 Tahun 2023, tetapi tidak boleh diposisikan

sebagai legalisasi umum atau pengganti tanggung jawab negara. Regulasi perlu memuat uji kebutuhan berbasis biaya satuan, rekonsiliasi seluruh sumber publik, RKAS dan akun terpisah, pembebasan serta subsidi silang, nondiskriminasi, pelaporan publik, audit, pengaduan, pemulihan dana, sanksi proporsional, dan evaluasi dampak kesetaraan. Kontribusi akademik penelitian ini adalah integrasi antara kecukupan pembiayaan, kewenangan hukum, biaya transaksi tata kelola, dan keadilan distributif. Penelitian lanjutan perlu menggunakan data BOS dan BPOPP per siswa, data sekolah dan rumah tangga, wawancara pemangku kepentingan, serta simulasi distribusional untuk menguji keterjangkauan dan dampak implementasi kebijakan.

REFERENSI

Ali, N. B. V., Widiputera, F., Susetyo, B., Pasaribu, E., Riyawan, A., Fatkhuri, Vistara, I. D., Fadillah, D. N., Sari, L. S., Raziqiin, K., Nurpadilah, W., & Suryawati, D. (2026a). *Biaya pendidikan di Indonesia: Analisis satuan biaya, kesenjangan pembiayaan, dan implikasi kebijakan pada pendidikan dasar dan menengah*. Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan.

Ali, N. B. V., Widiputera, F., Ulumudin, I., Susetyo, B., Fatkhuri, Pasaribu, E., Ali, I., Rivaldy, P. M. R., Vistara, I. D., Yufridawati, Murdiyaningrum, Y., Kusumawati, H., Julizar, K., & Susanto, A. B. (2026b). *Penyelenggaraan pendidikan dasar tanpa pungutan: Analisis pembiayaan operasional pada sekolah swasta*. Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan.

Bandur, A. (2018). Stakeholders' responses to school-based management in Indonesia. *International Journal of Educational Management, 32*(6), 1082–1098. https://doi.org/10.1108/IJEM-08-2017-0191

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. (2025a). *Berita acara rapat penyusunan biaya pendidikan SMK, 6 Februari 2025* [Dokumen internal].

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. (2025b). *Policy brief: Pembiayaan pendidikan menengah kejuruan oleh masyarakat* [Dokumen kebijakan].

Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur. (2026). *Draf Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Timur tentang peran serta masyarakat dalam pendanaan pendidikan pada SMA negeri, SMK negeri, dan SLB negeri* [Draf regulasi].

Hartati, Satoto, S., Dewi, R., & Diar, A. (2025). Illegal levies in education funding in Indonesia: An analysis of experiences from Jambi Province. *Cogent Social Sciences, 11*(1), Article 2450293. https://doi.org/10.1080/23311886.2025.2450293

Hogan, A., & Creagh, S. (2025). A philanthropic misnomer: How "Other Private Sources" of income conceals inequity in school funding data. *The Australian Educational Researcher, 52*(5), 3585–3610. https://doi.org/10.1007/s13384-025-00868-8

Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah. (2026). *Buku saku Gerakan Partisipasi Semesta Pendidikan Bermutu*.

Mende, C., Oswald-Egg, M. E., & Caves, K. (2025). Vocational education and training (VET) system governance: A systematic literature review. *Journal of Vocational Education & Training, 77*(5), 1419–1453. https://doi.org/10.1080/13636820.2025.2461586

OECD. (2025). *Vocational education and training systems in nine countries*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1a86eb6c-en

Perry, L. B. (2025). Tensions undermining equitable school funding: Insights from Australia. *Journal of Educational Administration and History, 57*(1), 56–73. https://doi.org/10.1080/00220620.2024.2370359

Provinsi Jawa Timur. (2023a). *Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2023 tentang Komite Sekolah*.

Provinsi Jawa Timur. (2023b). *Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/606/KPTS/013/2023 tentang Upah Minimum Provinsi Jawa Timur Tahun 2024*.

Pusat Standar dan Kebijakan Pendidikan. (2023). *Kajian akademik perhitungan Indeks Biaya Pendidikan (IBP)*.

Ramadhani, M. A., & Rahayu, E. (2021). A shift in corporate social responsibility program to support vocational education in Indonesia. *Jurnal Pendidikan Teknologi dan Kejuruan, 27*(1), 26–36. https://doi.org/10.21831/jptk.v27i1.32981

Republik Indonesia. (2010). *Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan*.

Republik Indonesia. (2016). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 75 Tahun 2016 tentang Komite Sekolah*.

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan*.

Republik Indonesia. (2023a). *Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 18 Tahun 2023 tentang Standar Pembiayaan pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah*.

Republik Indonesia. (2023b). *Peraturan Kepala Badan Standar, Kurikulum, dan Asesmen Pendidikan Nomor 31 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Perhitungan Satuan Biaya pada Pendidikan Anak Usia Dini, Jenjang Pendidikan Dasar, dan Jenjang Pendidikan Menengah oleh Pemerintah Daerah*.

Republik Indonesia. (2023c). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

Rowe, E. E. (2025). A critique of the needs-based funding model in public schools: Principals and their experiences of funding. *The Australian Educational Researcher, 52*(4), 2977–2997. https://doi.org/10.1007/s13384-024-00800-6

Rowe, E., & Langman, S. (2025). Competitive grants in autonomous public schools: How school principals are labouring for public school funding. *The Australian Educational Researcher, 52*(2), 899–917. https://doi.org/10.1007/s13384-024-00746-9

Sumiyana, S., & Effendi, R. (2024). Indonesia's education budgeting system denoting low adaptiveness: Functionalism analysis. *Cogent Social Sciences, 10*(1), Article 2393870. https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2393870

Thompson, G., Hogan, A., & Rahimi, M. (2019). Private funding in Australian public schools: A problem of equity. *The Australian Educational Researcher, 46*, 893–910. https://doi.org/10.1007/s13384-019-00319-1

World Bank, & UNESCO. (2023). *Education finance watch 2023*. World Bank and UNESCO.