

## BAB IV

### PERANCANGAN STANDAR BELANJA DAN PEMBANDINGAN DENGAN ANGGARAN

#### 4.1. Rekonstruksi Standar Biaya Wajib Belajar

Penyusunan standar biaya versi pertama disusun dengan formula standar output dikalikan standar harga akan diuraikan secara rinci dengan berdasarkan pada output sebagai pemicu biaya. Pemicu biaya dirumuskan dari Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan yang kemudian diklasifikasi menurut jenis belanja sesuai Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2004 tentang standar akuntansi pemerintah. Selanjutnya pemicu biaya dan jenis belanja tersebut dirinci lebih lanjut kedalam standar output yang lebih teknis yang didasarkan pada Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 053/U/2001 tentang pedoman penyusunan standar pelayanan minimal penyelenggaraan persekolahan dasar dan menengah. Formula umum uraian diatas dapat ditabulasikan sebagai berikut :

Tabel 4.1 : Rekonstruksi Pendefinisian Formula Biaya Standar

Rincian Jenis Biaya	Standar Teknis Biaya	Standar Harga Belanja	Nilai Rupiah Standar Belanja
Nama/Klasifikasi Jenis Biaya	Standar Biaya menurut peraturan teknis Kementerian Pendidikan dan peraturan lainnya	Standar Harga Belanja menurut peraturan yang berlaku atau harga pasar yang wajar	Nilai Rupiah Standar Belanja sebagai pencerminan output penerapan SPM

Dengan formula diatas dengan diaplikasikan pada kebutuhan suatu wilayah tertentu menurut standar teknisnya dan kemudian dikalikan dengan standar harga yang berlaku atau harga pasar yang wajar (*fair value*), maka akan diperoleh suatu angka dasar pembiayaan penyelenggaraan pendidikan menurut standar pada suatu wilayah tertentu. Dengan demikian jika dipertimbangkan lebih lanjut dengan indeks biaya kemahalan sebagai perbedaan kondisi antar wilayah yang disebabkan faktor diluar ekonomi, maka angka dasar nasional standar belanja pendidikan akan tersedia. Selanjutnya diperlukan analisis jenis biaya apa saja yang dicakup dalam standar teknis seperti diuraikan dalam tabel diatas. Dalam hal ini terdapat 2 kategori yang menjadi dasar standarisasi yaitu :

1. Standar biaya menurut PP 19/2005 tentang standar nasional pendidikan
2. Standar biaya menurut SPM

Rincian jenis belanja tersebut serta analisisnya diberikan dalam halaman lampiran 4-1 dan 4-2.

Berdasarkan lampiran tersebut simpulan yang diperoleh adalah :

1. Standar biaya secara teoritis (berdasarkan peraturan berlaku) dapat digunakan untuk menghitung anggaran pendidikan wajib belajar 9 tahun.
2. SPM sebagai dasar standar teknis pelayanan jasa pendidikan di pemerintah daerah dapat digunakan sebagai dasar perhitungan kebutuhan anggaran transfer.

#### **4.2. Asumsi Yang Digunakan Dalam Perhitungan Belanja Standar**

Rekonstruksi pembentukan total belanja tersebut diperlukan asumsi-asumsi untuk tujuan ketepatan analisis sesuai sifat yang melekat pada sektor publik serta menyederhanakan analisis. Asumsi yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Sekolah sebagai salah satu pusat biaya (*cost pool*) merupakan entitas mandiri dengan kewenangan penuh mengelola keuangannya sendiri. Dengan demikian perhitungan standar belanja dilaksanakan di tingkat sekolah. Pusat biaya pada entitas provinsi dan kotamadya/kabupaten dianalisis tersendiri dalam lampiran.
2. Biaya investasi yang berisi belanja modal yang bersifat tidak berulang tidak dilakukan perhitungan dan analisis standar belanja, berdasarkan pertimbangan sebagai berikut :
  - Aset sebagai hasil belanja modal dalam sektor publik tidak ditujukan untuk memperoleh pendapatan (dalam sektor publik fungsi alokasi tidak dapat diasosiasikan secara langsung dengan fungsi distribusi), sehingga prinsip *matching cost against revenue* dalam akuntansi tidak terpenuhi.
  - Laporan realisasi anggaran dalam sektor publik yang berisi realisasi unsur pendapatan dikurangi belanja, disusun berdasarkan asas kas (*cash basis*), sehingga tidak dapat melakukan analisis lebih lanjut biaya penyusutan berdasar asas akrual (*accrual basis*).
3. Biaya operasi berisi beberapa asumsi sebagai berikut :
  - Seluruh kualifikasi kompetensi dapat dipenuhi sesuai persyaratan.
  - Besaran gaji diasumsikan seluruh pegawai bekerja pada masa kerja awal 0 tahun kecuali kepala sekolah yang standarnya masa kerja awal 5 tahun. Kemudian seluruh pegawai diperhitungkan beristri belum memiliki anak (jumlah anak 0).

- Belanja operasi non personal dihitung berdasar standar dalam Peraturan Menteri Pendidikan.
4. Biaya personal yang didefinisikan sebagai biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan tidak dilakukan analisis dan perhitungan standar belanja.
  5. Jika standar teknis dalam peraturan bersifat fleksibel dalam beberapa pilihan alternatif, maka penetapan standar yang dipilih sebagai alat analisis dilakukan dengan memilih sumber daya yang paling efisien dalam memberikan layanan terhadap peserta didik.
  6. Standar harga digunakan beberapa alternatif pendekatan taksiran yang bersifat urutan/prioritas pilihan sebagai berikut :
    - Peraturan Daerah di DKI Jakarta yang terkait dengan harga standar.
    - Peraturan tingkat nasional yang berlaku pada masa lalu atau dalam pelaksanaan anggaran kegiatan sektor lain yang sejenis.
    - Harga pasar yang wajar (*fair value*) berlaku di DKI Jakarta.
  7. Pelaksanaan belajar pada sekolah yang ditetapkan dalam standar, dilaksanakan pagi hari (satu shift) saja.
  8. Perhitungan jumlah sekolah didasarkan pada sekolah umum dalam kondisi peserta didik yang normal. Sekolah kejuruan dan sekolah luar biasa tidak dianalisis.

Dengan asumsi demikian maka yang dilakukan perhitungan dan analisis standar belanja adalah hanya belanja operasi yang dikelompokkan menjadi 2 golongan menjadi sebagai berikut :

- Belanja operasi personal untuk menampung gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji dan dihitung selama 12 bulan.
- Belanja operasi non personal untuk menampung bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, serta digabung dengan biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.

Secara ringkas perumusan standar biaya berdasarkan PP 19 tahun 2005 diberikan pada lampiran 4-3.

### 4.3. Analisis Struktur Biaya Dan Tempat Pembebanan Biaya

Sebelum melakukan perancangan standar biaya lebih lanjut, dilakukan lebih dahulu analisis struktur belanja yang sebenarnya terjadi untuk memperoleh gambaran belanja standar yang akan diaplikasikan untuk rancangan perhitungan. Dalam praktik pelaksanaan jasa pendidikan terdapat beberapa pusat biaya yang dapat dikategorikan sebagai berikut :

- a. Belanja beban APBN (DIPA) pusat dapat berupa :
  - Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berupa BOS reguler dan BOS buku yang dananya berupa DIPA dekonsentrasi.
  - *Block grant* antara lain berupa Bantuan Imbal Swadaya Pembangunan Ruang Kelas Baru (RKB), Ruang Perpustakaan, Ruang Laboratorium dan Ruang Penunjang lainnya (RPL).
- b. Belanja beban APBD Provinsi DKI Jakarta dengan pusat biaya di SKPD berikut :
  - Dinas Pendidikan Dasar DKI Jakarta dengan analisis pembandingan jenis kegiatan pemicu biaya yang dapat dicakup dalam standar biaya seperti diuraikan dalam lampiran 4-4.
  - Suku Dinas Kotamadya dan Kabupaten di wilayah DKI Jakarta dengan analisis jenis kegiatan pemicu biaya yang dapat dicakup dalam standar biaya seperti diuraikan dalam lampiran 4-5 s.d. 4-10.
- c. Belanja yang ditransfer ke sekolah bersumber APBN dan APBD diatas dan dicatat sebagai penerimaan dalam APBS dan selanjutnya dikelola sekolah yang bersangkutan sehingga seolah-olah menjadi beban sekolah. Dana ini berupa BOS (reguler dan buku) dari APBN serta BOP (belanja operasional pendidikan ) dari APBD. Kegiatan-kegiatan belanja tingkat SD dan SMP di DKI Jakarta serta analisis pembandingan standar belanja menurut peraturan yang berlaku dibandingkan dengan pedoman penggunaan BOS dan BOP diuraikan dalam lampiran 4-11.
- d. Khusus beban gaji dan tunjangan guru dan non guru sebagian menjadi beban APBD Provinsi dengan pusat biaya pada Dinas Pendidikan Provinsi. Sedangkan sebagian besar lainnya menjadi beban belanja pada DPA Kotamadya/Kabupaten tergabung dengan gaji PNS daerah dari suku dinas lainnya selain pendidikan dasar.

Berdasarkan analisis dalam lampiran 4-4 s.d. 4-10 maka diperoleh simpulan sebagai berikut :

- Jumlah kegiatan di tingkat Provinsi 211 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 8 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kotamadya Jakarta Pusat 103 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 11 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kotamadya Jakarta Utara 92 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 13 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kotamadya Jakarta Barat 73 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 12 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kotamadya Jakarta Selatan 61 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 12 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kotamadya Jakarta Timur 70 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 16 kegiatan.
- Jumlah kegiatan di tingkat Kabupaten Kepulauan Seribu 33 kegiatan, diantaranya telah tercakup dalam standarisasi teknis 9 kegiatan.

#### **4.4. Dasar Perhitungan Belanja Operasi Standar**

Untuk melakukan perhitungan standar belanja operasi yang antara lain berisi belanja gaji maka harus diketahui lebih dulu jumlah tenaga kependidikan dan non kependidikan. Oleh karena itu variabel jumlah sekolah, jumlah rombongan belajar serta jumlah peserta didik harus ditentukan lebih dulu. Standar yang menentukan jumlah variabel tersebut berasal dari standar sarana dan prasarana seperti diuraikan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 24 tahun 2007 yang mendefinisikan standar teknis sebagai berikut :

##### **4.4.1. Tingkat SD/MI**

Beberapa standar umum didefinisikan sebagai berikut :

##### **Satuan Pendidikan**

1. Satu SD/MI memiliki sarana dan prasarana yang dapat melayani minimum 6 rombongan belajar dan maksimum 24 rombongan belajar.
2. Satu SD/MI dengan 6 rombongan belajar disediakan untuk 2000 penduduk, atau satu desa/kelurahan.
3. Pada wilayah berpenduduk lebih dari 2000 dapat dilakukan penambahan sarana dan prasarana untuk melayani tambahan rombongan belajar di SD/MI yang telah ada, atau disediakan SD/MI baru.

4. Pada satu kelompok permukiman permanen dan terpencil dengan banyak penduduk lebih dari 1000 jiwa terdapat satu SD/MI dalam jarak tempuh bagi peserta didik yang berjalan kaki maksimum 3 km melalui lintasan yang tidak membahayakan.

### Lahan

Untuk SD/MI yang memiliki 15 sampai dengan 28 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan rasio minimum luas lahan terhadap peserta didik seperti tercantum pada tabel dibawah.

Tabel 4.2 : Rasio Minimum Luas Lahan terhadap Peserta Didik

No	Banyak rombongan belajar		Rasio minimum luas lahan terhadap peserta didik (m <sup>2</sup> /peserta didik)		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	6	6	12,7	7,00	4,90
2	7	12	11,1	6,00	4,20
3	13	18	10,6	5,60	4,10
4	19	24	10,3	5,50	4,10

Untuk SD/MI yang memiliki kurang dari 15 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan luas minimum seperti tercantum pada tabel dibawah.

Tabel 4.3: Luas Minimum Lahan untuk SD/MI yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar

No	Banyak rombongan belajar		Luas minimum lahan (m <sup>2</sup> )		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	6	6	1.340	770	710
2	7	12	2.240	1.220	850
3	13	18	3.170	1.690	1.160
4	19	24	4.070	2.190	1.460

### Bangunan

Untuk SD/MI yang memiliki 15 sampai dengan 28 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan rasio minimum luas bangunan terhadap peserta didik seperti tercantum pada tabel dibawah.

Tabel 4.4 : Rasio Minimum Luas Bangunan terhadap Peserta Didik

No	Banyak rombongan belajar		Rasio minimum luas lahan terhadap peserta didik (m <sup>2</sup> /peserta didik)		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	6	6	3,80	4,20	4,40
2	7	12	3,20	3,60	3,60
3	13	18	3,30	3,40	3,40
4	19	24	3,10	3,30	3,30

Untuk SD/MI yang memiliki kurang dari 15 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan luas minimum bangunan seperti tercantum pada tabel dibawah.

Tabel 4.5 : Luas Minimum Bangunan untuk SD/MI yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar

No	Banyak rombongan belajar		Luas minimum lahan (m <sup>2</sup> )		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	6	6	400	460	490
2	7	12	670	730	760
3	13	18	950	1.010	1.040
4	19	24	1.220	1.310	1.310

#### 4.4.2. Tingkat SMP/MTs

Standar umum tingkat SMP/MTs sebagai berikut :

##### Satuan Pendidikan

1. Satu SMP/MTs memiliki sarana dan prasarana yang dapat melayani minimum 3 rombongan belajar dan maksimum 27 rombongan belajar.
2. Minimum satu SMP/MTs disediakan untuk satu kecamatan.
3. Seluruh SMP/MTs dalam setiap kecamatan menampung semua lulusan SD/MI di kecamatan tersebut.
4. Lokasi setiap SMP/MTs dapat ditempuh peserta didik yang berjalan kaki maksimum 6 km melalui lintasan yang tidak membahayakan.

## Lahan

Untuk SMP/MTs yang memiliki 15 sampai dengan 32 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan rasio minimum luas lahan terhadap peserta didik seperti tercantum pada tabel berikut.

Tabel 4.6 : Rasio Minimum Luas Lahan terhadap Peserta Didik SMP/MTs

No	Banyak rombongan belajar		Rasio minimum luas lahan terhadap peserta didik (m <sup>2</sup> /peserta didik)		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	3	3	22,9	14,30	-
2	4	6	16,8	8,50	7,00
3	7	9	13,8	7,50	5,00
4	10	12	12,8	6,80	4,50
5	13	15	12,2	6,60	4,40
6	16	18	11,9	6,30	4,30
7	19	21	11,6	6,20	4,20
8	20	24	11,4	6,10	4,20
9	25	27	11,2	6,00	4,20

Untuk SMP/MTs yang memiliki kurang dari 15 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan luas minimum lahan seperti tercantum pada tabel berikut.

Tabel 4.7 : Luas Minimum Lahan untuk SMP/MTs yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar

No	Banyak rombongan belajar		Luas minimum lahan (m <sup>2</sup> )		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	3	3	1.420	1.240	
2	4	6	1.800	1.310	1.220
3	7	9	2.270	1.370	1.260
4	10	12	2.740	1.470	1.310
5	13	15	3.240	1.740	1.360
6	16	18	3.800	2.050	1.410
7	19	21	4.240	2.270	1.520
8	20	24	4.770	2.550	1.700
9	25	27	5.240	2.790	1.860



## Bangunan

Untuk SMP/MTs yang memiliki 15 sampai dengan 32 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan rasio minimum luas bangunan terhadap peserta didik seperti tercantum pada tabel berikut.

Tabel 4.8 : Rasio Minimum Luas Lantai Bangunan terhadap Peserta Didik SMP/MTs

No	Banyak rombongan belajar		Rasio minimum luas lanantai bangunan terhadap peserta didik (m2/peserta didik)		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	3	3	6,9	7,6	
2	4	6	4,8	5,1	5,3
3	7	9	4,1	4,5	4,5
4	10	12	3,8	4,1	4,1
5	13	15	3,7	3,9	4
6	16	18	3,6	3,8	3,8
7	19	21	3,5	3,7	3,7
8	20	24	3,4	3,6	3,7
9	25	27	3,4	3,6	3,6

Untuk SMP/MTs yang memiliki kurang dari 15 peserta didik per rombongan belajar, ketentuan luas minimum bangunan seperti tercantum pada tabel berikut.

Tabel 4.9 : Luas Minimum Lantai Bangunan untuk SMP/MTs yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar

No	Banyak rombongan belajar		Luas minimum lantai bangunan (m2)		
	Min	Maks	Bangunan satu lantai	Bangunan dua lantai	Bangunan tiga lantai
1	3	3	420	480	
2	4	6	540	610	640
3	7	9	680	740	770
4	10	12	820	880	910
5	13	15	970	1.040	1.070
6	16	18	1.140	1.230	1.230
7	19	21	1.270	1.360	1.360
8	20	24	1.430	1.530	1.530
9	25	27	1.570	1.670	1.670

#### 4.5. Analisis Pilihan Standar Teknis

Sebelum melakukan perhitungan standar belanja operasi, maka dilakukan analisis atas standar yang sangat beragam dengan pilihan alternatif berisi standar minimum dan maksimum yang dapat digunakan. Dengan mendasarkan pada asumsi yang telah ditetapkan maka prosedur pertama yang menentukan besarnya volume standar yang akan digunakan adalah pilihan luas lahan dan pilihan alternatif tipe bangunan. Oleh karena itu analisis pilihan atas lahan dan bangunan yang menentukan jumlah rombongan belajar dan jumlah sekolah di Provinsi DKI Jakarta diberikan pada tabel berikut :

##### 4.5.1. Pilihan Standar Teknis Tingkat SD/MI

Berdasarkan standar teknis yang terinci pada bagian sebelumnya dilakukan perhitungan dalam rangka memenuhi kebutuhan Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2008, hasilnya adalah sebagai berikut :

Tabel 4.10 : Total jumlah SD/MI dibutuhkan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008 berdasarkan standar satuan pendidikan point 1 dan 2.

No	Banyaknya rombongan belajar per sekolah		Jumlah SD/MI diperlukan	
	Batas bawah	Batas atas	Batas bawah	Batas atas
1	Variabel jumlah desa/kelurahan ( DKI Jakarta 267 kelurahan)			
a	6	6	267	267
b	7	12	229	134
c	13	18	124	89
d	19	24	85	67
2	Variabel jumlah penduduk (DKI Jakarta 9.146.181 penduduk)			
a	6	6	4.574	4.574
b	7	12	3.920	2.287
c	13	18	2.111	1.525
d	19	24	1.445	1.144

Dari hasil perhitungan diatas maka pilihan standar yang paling efisien adalah pilihan 2 d batas atas, yaitu standar yang dihitung berdasarkan jumlah penduduk dengan jumlah rombongan belajar maksimum 24 rombongan, maka dibutuhkan 1.144 SD/MI.

#### 4.5.2. Pilihan Standar Teknis Tingkat SMP/MTs

Berdasarkan standar teknis yang terinci pada bagian sebelumnya dilakukan perhitungan dalam rangka memenuhi kebutuhan Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2008. Standar satuan pendidikan 1 dan 2 menyebutkan sebagai berikut :

- Satu SMP/MTs memiliki sarana dan prasarana yang dapat melayani minimum 3 rombongan belajar dan maksimum 27 rombongan belajar.
- Minimum satu SMP/MTs disediakan untuk satu kecamatan.

Dengan demikian alternatif pilihan untuk tingkat SMP/MTs adalah sebagai berikut :

Tabel 4.11 : Total jumlah SMP/MTs dibutuhkan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008 berdasarkan standar satuan pendidikan point 1 dan 2.

No	Banyaknya rombongan belajar per sekolah		Jumlah SD/MI diperlukan	
	Batas bawah	Batas atas	Batas bawah	Batas atas
	Variabel jumlah kecamatan ( DKI Jakarta 44 kecamatan)			
1	3	3	44	44
2	4	6	44	44
3	7	9	44	44
4	10	12	44	44
5	13	15	44	44
6	16	18	44	44
7	19	21	44	44
8	20	24	44	44
9	25	27	44	44

Dengan demikian dapat disimpulkan langsung berdasarkan jumlah kecamatan di DKI Jakarta 44 kecamatan, maka pilihan standar yang paling efisien adalah membangun 44 unit SMP/MTs dengan jumlah maksimum 27 rombongan belajar.

#### 4.6. Jenis Belanja Operasi Standar SD/MI dan SMP/MTs

Penyusunan standar biaya operasi didasarkan pada peraturan yang berlaku yang menyebutkan biaya operasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji.
- b. Bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan
- c. Biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain sebagainya.

Biaya operasi point a) dipengaruhi oleh standar tenaga kependidikan (guru) dan non kependidikan berdasarkan penggajian yang berlaku dan disebut sebagai biaya personalia, sedangkan biaya point b) dan c) disebut sebagai biaya non personalia. Untuk keperluan perhitungan standar biaya operasi tersebut, BSNP mengelompokkan biaya operasi ke dalam dua kelompok, seperti uraian diatas. Selanjutnya standar biaya operasi satuan pendidikan diserahkan kepada Mendiknas untuk ditetapkan dengan Peraturan Menteri dan dibatasi dalam lingkup biaya operasi non-personalia.

#### 4.7. Kriteria Standar Teknis Belanja Operasi Personal

Penyusunan standar biaya operasi personalia disusun berdasarkan kualifikasi minimal tenaga kependidikan dan non kependidikan yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional, sebagai berikut :

- Nomor 13 tahun 2007 tentang standar kepala sekolah
- Nomor 16 tahun 2007 tentang standar akademik dan kompetensi guru
- Nomor 24 tahun 2008 tentang standar tenaga administrasi sekolah/madrasah
- Nomor 25 tahun 2008 tentang standar tenaga pustakawan sekolah/madrasah
- Nomor 26 tahun 2008 tentang standar tenaga laboratorium sekolah/madrasah

Sedangkan standar gaji yang terkait dengan belanja operasi personalia didasarkan pada peraturan sebagai berikut :

- Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2008 tentang gaji pokok pegawai negeri sipil.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 36 Tahun 2007 tentang penyaluran tunjangan profesi bagi guru;

Perhitungan kebutuhan guru/tenaga kependidikan SD didasarkan pada jumlah kelas/rombongan belajar dengan rumus:

Jumlah guru SD/MI = Jumlah rombongan belajar + 1 orang kepala sekolah + 1 orang guru penjaskes + 1 orang guru agama

Sedangkan perhitungan kebutuhan guru SMP/MTs adalah :

$$\text{Guru mata pelajaran} = \frac{\sum RB \times W}{\sum JWM}$$

Dengan keterangan:

$\sum RB$  = jumlah rombongan belajar

$W$  = alokasi waktu seluruh mata pelajaran per minggu

$\sum JWM$  = jumlah jam wajib mengajar bagi guru mata pelajaran per minggu

Untuk tingkat SMP/MTs, maka standar tenaga non kependidikan juga ditentukan standarnya sebagai berikut :

$$\text{Laboran} = \frac{\sum RB}{9}$$

Dengan keterangan:

$\sum RB$  = jumlah rombongan belajar

9 = konstanta

Tenaga laboran sekurang-kurangnya 1 (satu) orang setiap sekolah

$$\text{Tata Usaha} = \frac{\sum RB}{2} + 1$$

Dengan keterangan :

$\sum RB$  = jumlah rombongan belajar

2 dan 1 = konstanta

Pustakawan

Setiap perpustakaan sekolah memiliki sekurang-kurangnya 1 (satu) orang tenaga perpustakaan.

#### 4.7.1. Analisis Standar Teknis Belanja Operasi Personal

Sebelum dilakukan perhitungan jumlah standar belanja operasi personal, dilakukan analisis standar teknis ketenagaan guru dan non guru seperti ditabulasikan berikut :

Tabel 4.12 : Standar guru dan non guru per tingkat sekolah di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008

No	Satuan Pendidikan	Jumlah	Golongan gaji	Masa kerja	Keterangan
A	SD/MI				
1	Kepala sekolah	1	3-C	5 tahun	permendiknas 13/2007
2	Guru	26	3-A	0 tahun	permendiknas 16/2007
B	SMP/MTs				
1	Kepala sekolah	1	3-C	5 tahun	permendiknas 13/2007
2	Guru	27	3-A	0 tahun	permendiknas 16/2007
3	Laboran	1	2-A	0 tahun	permendiknas 16/2007
4	Kepala TU	1	3-A	0 tahun	permendiknas 16/2007
5	Staf TU	14	2-A	0 tahun	permendiknas 16/2007
6	Pustakawan	1	2-A	0 tahun	permendiknas 16/2007

Selanjutnya perlu dilakukan perhitungan gaji bulanan masing-masing jenis personil pemegang jabatan pada setiap satuan pendidikan tersebut dengan hasil sebagai berikut :

Tabel 4.13 : Standar gaji guru dan non guru per bulan pada setiap jabatan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008

No	Uraian unsur gaji	Kepala Sekolah	Guru	Kepala TU	Staf TU	Laboran	Pustakawan
1	Gaji Pokok	1.639.500,00	1.440.600,00	1.440.600,00	1.151.700,00	1.151.700,00	1.151.700,00
2	Tunjangan Istri	163.950,00	144.060,00	144.060,00	115.170,00	115.170,00	115.170,00
3	Tunjangan anak	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Tunjangan perbaikan peng	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Tunj beras	81.975,00	72.030,00	72.030,00	57.585,00	57.585,00	57.585,00
6	Tunj jafung	1.639.500,00	1.440.600,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Pembulatan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Tunjangan PPh	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Tunjangan Struktural	490.000,00	0,00	360.000,00			
	TOTAL	4.014.925,00	3.097.290,00	2.016.690,00	1.324.455,00	1.324.455,00	1.324.455,00

#### 4.7.2. Standar Belanja Operasi Personal

Dengan standar tersebut maka jumlah guru dan tenaga kependidikan untuk Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai berikut ;

Tabel 4.14 : Standar belanja operasi personal SD/MI dan SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2008.

No	Personil	Gaji dan tunjangan perbulan	Jumlah personil per sekolah	Standar jumlah sekolah	Jumlah bulan setahun	Total Belanja
I	SD/MI					
1	Kepala sekolah	4.014.925,00	1	1.144	12	55.116.890.400,00
2	Guru	3.097.290,00	24	1.144	12	1.020.470.330.880,00
	<b>Sub Total</b>					<b>1.075.587.221.280,00</b>
II	SMP/MTs					
1	Kepala sekolah	4.014.925,00	1	44	12	2.119.880.400,00
2	Guru	3.097.290,00	27	44	12	44.154.966.240,00
3	Kepala TU	2.016.690,00	1	44	12	1.064.812.320,00
4	Staf TU	1.324.455,00	14	44	12	9.790.371.360,00
5	Laboran	1.324.455,00	1	44	12	699.312.240,00
6	Pustakawan	1.324.455,00	1	44	12	699.312.240,00
	<b>Sub Total</b>					<b>58.528.654.800,00</b>
	<b>TOTAL</b>					<b>1.134.115.876.080,00</b>

#### 4.7.3. Analisis Standar Teknis Belanja Operasi Non Personal

Belanja operasi non personalia disusun dengan standar yang telah ditetapkan tahun 2009 dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 69 tahun 2009 tentang standar biaya operasi nonpersonalia tahun 2009 untuk SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA, SMK, SDLB, SMPLB, SMALB. Standar tersebut dapat dirinci sebagai berikut :

Tabel 4.15 : Alternatif standar tarip belanja operasi non personal SD/MI dan SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2009.

No	Satuan Pendidikan	Belanja Non Personil (Ribuan Rp)		
		Per sekolah/program keahlian	Per rombongan belajar	Per peserta didik
1	SD/MI	97.440,00	16.240,00	580,00
2	SMP/MTs	136.320,00	22.720,00	710,00

Standar jumlah rombongan belajar yang diperhitungkan ditentukan untuk SD/MI adalah 6 rombongan belajar per sekolah/per program keahlian dengan jumlah peserta didik 28 orang, dan SMP/MTs adalah 6 rombongan belajar per sekolah/per program keahlian dengan jumlah peserta didik 32 orang. Selanjutnya standar untuk Alat Tulis Sekolah (ATS) dan Bahan dan Alat Habis Pakai (BAHP) ditentukan masing-masing 10 % dari hasil perhitungan tarip kali standar kebutuhan wilayah tertentu. Dengan demikian perhitungan yang harus dilakukan pertama kali adalah melakukan pilihan atas standar tarif yang berbeda menurut klasifikasi tarip diatas sebagai berikut :

Tabel 4.16 : Standar belanja operasi non personal SD/MI dan SMP/MTs di Provinsi DKI Jakarta tahun 2009.

No	Basis Standar	Tarip	Standar DKI	Pembatas rombongan belajar	Standar Belanja Non Personal
A	SD/MI				
1	Sekolah	97.440.000,00	1.144	4	445.885.440.000,00
2	Rombongan Belajar	16.240.000,00	27.456		445.885.440.000,00
3	Peserta Didik	580.000,00	768.768		445.885.440.000,00
B	SMP/MTs				
1	Sekolah	136.320.000,00	44	4.5	26.991.360.000,00
2	Rombongan Belajar	22.720.000,00	1.188		26.991.360.000,00
3	Peserta Didik	710.000,00	38.016		26.991.360.000,00

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa basis apapun yang digunakan dalam menghitung standar biaya non personal untuk DKI Jakarta tahun 2009 ternyata hasilnya sama.

#### 4.7.4. Standar Belanja Operasi Non Personal

Dengan demikian berdasarkan standar belanja tersebut dan ditarik mundur ke posisi tahun 2008 dengan penyesuaian tingkat inflasi wilayah DKI Jakarta tahun 2008 sebesar 11,11 % maka diperoleh hasil perhitungan standar belanja non personal dan ATS serta BAHP sebagai berikut :



Tabel 4.17 : Standar belanja operasi non personil SD/MI dan SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2008.

No	Uraian Belanja	Tarip	SD/MI	SMP/MTs	TOTAL
<b>Perhitungan 2009</b>					
1	Non Personil		445.885.440.000,00	26.991.360.000,00	472.876.800.000,00
2	ATS	10%	44.588.544.000,00	2.699.136.000,00	47.287.680.000,00
3	BAHP	10%	44.588.544.000,00	2.699.136.000,00	47.287.680.000,00
	<b>Non Personil lainnya (1- (2+3))</b>		<b>356.708.352.000,00</b>	<b>21.593.088.000,00</b>	<b>378.301.440.000,00</b>
<b>Perhitungan 2008</b>					
1	Non Personil		401.300.909.000,00	24.292.466.925,00	425.593.375.925,00
2	ATS		40.130.090.900,00	2.429.246.690,00	42.559.337.590,00
3	BAHP		40.130.090.900,00	2.429.246.690,00	42.559.337.590,00
	<b>Non Personil lainnya (1- (2+3))</b>		<b>321.040.727.200,00</b>	<b>19.433.973.545,00</b>	<b>340.474.700.745,00</b>

#### 4.8. Anggaran Belanja Pendidikan Dasar Di Provinsi DKI Jakarta

Sebagai alat analisis dan perbandingan lebih lanjut akan diuraikan rincian belanja pendidikan dasar pada Dinas Pendidikan Dasar DKI Jakarta pada tahun anggaran 2008 seperti dilampirkan dalam Perda DKI Jakarta No. 2/2008 tanggal 18 Maret 2008.

Tabel 4.18 : Anggaran Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008.

No	SKPD	Belanja langsung	Belanja tak langsung	TOTAL
1	Dinas Dikdas	224.481.227.000,00	58.470.785.843,00	282.952.012.843,00
2	Sudin Dikdas Jakpus	137.096.440.000,00	0,00	137.096.440.000,00
3	Sudin Dikdas Jakut	185.831.580.000,00	0,00	185.831.580.000,00
4	Sudin Dikdas Jakbar	234.267.827.000,00	0,00	234.267.827.000,00
5	Sudin Dikdas Jaksel	272.692.640.000,00	0,00	272.692.640.000,00
6	Sudin Dikdas Jaktim	368.806.380.000,00	0,00	368.806.380.000,00
7	Sudin Dikdas Kep. Seribu	26.345.200.000,00	0,00	26.345.200.000,00
	<b>Total</b>	<b>1.449.521.294.000,00</b>	<b>58.470.785.843,00</b>	<b>1.507.992.079.843,00</b>

Jika diklasifikasi berdasarkan kelompok belanja menurut standar pembiayaan pendidikan dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005, maka diperoleh klasifikasi sebagai berikut :

Tabel 4.19 : Klasifikasi Anggaran Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008 menurut standar belanja PP 19/2005 (diolah).

No	Jenis Belanja	Program wajib belajar	Program lainnya	TOTAL
1	Belanja modal	324.536.189.000,00	9.048.100.000,00	333.584.289.000,00
2	Belanja operasi personal	58.470.785.843,00	0,00	58.470.785.843,00
3	Belanja lainnya			
a	Honorarium panitia, tenaga ahli, nara sumber dan PTT	180.325.626.000,00	87.614.384.800,00	267.940.010.800,00
b	Belanja bahan habis pakai, atk, sewa dan jasa	786.906.330.850,00	61.090.663.350,00	847.996.994.200,00
	Sub total (A+B)	967.231.956.850,00	148.705.048.150,00	1.115.937.005.000,00
	<b>Total (1+2+3)</b>	<b>1.350.238.931.693,00</b>	<b>157.753.148.150,00</b>	<b>1.507.992.079.843,00</b>

Diantara jumlah belanja pada program wajib belajar tersebut diatas terdapat bantuan Belanja Operasional Pendidikan (BOP) yang disalurkan ke sekolah dengan besaran untuk setiap siswa persekolah SD sebesar Rp60.000,00/siswa/bulan dan SMP sebesar Rp110.000,00/siswa/bulan. Rincian alokasi BOP per wilayah sebagai berikut :

Tabel 4.20 : Anggaran BOP Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008.

No	BOP tahun 2008	SD	SMP	Total
1	Dinas Dikdas	0,00	0,00	0,00
2	Sudin Dikdas Jakpus	51.216.480.000,00	34.628.850.000,00	85.845.330.000,00
3	Sudin Dikdas Jakut	46.792.680.000,00	67.485.600.000,00	114.278.280.000,00
4	Sudin Dikdas Jakbar	104.505.120.000,00	57.148.080.000,00	161.653.200.000,00
5	Sudin Dikdas Jaksel	111.420.000.000,00	80.079.860.000,00	191.499.860.000,00
6	Sudin Dikdas Jaktim	162.159.120.000,00	118.525.440.000,00	280.684.560.000,00
7	Sudin Dikdas Kepseribu	2.333.520.000,00	1.708.080.000,00	4.041.600.000,00
	<b>Total</b>	<b>478.426.920.000,00</b>	<b>359.575.910.000,00</b>	<b>838.002.830.000,00</b>

Dengan demikian alokasi dana pendidikan dasar DKI Jakarta tahun 2008 yang bukan BOP adalah sebesar Rp 1.507.992.079.843,00 – Rp 838.002.830.000,00 = Rp669.989.249.843,00. Dana tersebut adalah untuk membiayai kegiatan yang pusat biayanya berada pada Tingkat Provinsi, Kotamadya/Kabupaten berupa kegiatan-kegiatan yang tidak ada standarnya seperti analisis lampiran 4-4 s.d. 4-10.

Sedangkan dana BOS yang dialokasikan ke Pemda DKI Jakarta tahun 2008 diperoleh angka sebagai berikut :

- BOS reguler	Rp	347.790.000.000,00
- BOS buku	<u>Rp</u>	<u>27.110.000.000,00</u>
Total	<u>Rp</u>	<u>374.900.000.000,00</u>

Besaran dana BOS yang diterima sekolah didasarkan pada jumlah siswa dengan ketentuan:

- SD/MI/Salafiyah/sekolah keagamaan non Islam setara MI untuk 2008 sebesar Rp254.000,00/siswa/tahun.
- SMP/MTs/Salafiyah/sekolah keagamaan non Islam setara MTs untuk tahun 2008 sebesar Rp354.000,00/siswa/tahun.

Sedangkan subsidi dana BOS buku yang diterima oleh sekolah dihitung berdasarkan jumlah siswa baik siswa setara SD/MI maupun SMP/MTs Tahun 2008 sebesar Rp22.000,00/siswa/buku. Dengan demikian total belanja operasional ditingkat sekolah adalah sebagai berikut :

$$\text{Rp } 838.002.830.000,00 + \text{Rp } 374.900.000.000,00 = \text{Rp } 1.212.902.830.000,00$$

Analisis selanjutnya dilakukan dengan cara membandingkan hasil perhitungan standar dengan program wajib belajar sebagai pelaksanaan SPM oleh Pemerintah DKI Jakarta.

#### **4.9. Perbandingan Dan Analisis**

Analisis lebih lanjut dilakukan perbandingan lebih dulu untuk belanja operasi personil dan non personil antara angka standar dengan angka riil (empiris) diperoleh hasil sebagai berikut :

Tabel 4.21 : Perbandingan belanja operasi

No	Belanja Operasi	Standar beban belanja tahunan	APBD dan BOS 2008	Lebih (kurang) standar dibanding anggaran
1	Personil	1.134.115.876.080,00	58.470.785.843,00	1.075.645.090.237,00
2	Non personil	425.593.375.925,00	1.212.902.830.000,00	(787.309.454.075,00)
	<b>TOTAL</b>	<b>1.559.709.252.005,00</b>	<b>1.271.373.615.843,00</b>	

Data diatas menunjukkan hasil yang dapat disimpulkan antara lain :

1. Belanja operasi personil

Perhitungan belanja operasi personil berdasarkan pada standar kualifikasi dan kompetensi guru yang minimal sangat cukup bahkan berlebih dalam mengcover penggajian tenaga guru dan non guru. Perbedaan dengan data pembanding jumlah standar yang ternyata jauh lebih besar sebesar Rp 1.075.645.090.237,00 merupakan anomali dan setelah dilakukan penelusuran lebih jauh diperoleh hasil berdasarkan wawancara pihak terkait. sebagai berikut :

- Gaji guru SD dan SMP pada masing-masing wilayah Kotamadya/Kabupaten berada dalam pembebanan DPA pada Kantor Walikotamadya dan Kabupaten masing-masing sebagai pusat biaya. bukan pada DPA suku dinas pendidikan dasar masing-masing wilayah. Gaji tersebut langsung ditransfer ke rekening masing-masing pegawai di BPD DKI. sedangkan lembaran SPJ master gaji tergabung dengan pegawai dari suku dinas lainnya di wilayah yang bersangkutan.
- Jumlah yang tercantum dalam DPA Pendidikan Dasar Provinsi DKI sejumlah Rp 58.470.785.843,00 adalah gaji pegawai yang status pembebanan gajinya pada Dinas Pendidikan Dasar Provinsi sebagai pusat biaya.

2. Belanja operasi non personil.

Perhitungan belanja operasi non personil standar sangat jauh lebih kecil dalam mengcover seluruh kegiatan pendidikan dasar di sekolah. Hal ini terlihat hanya sekitar 29 % jumlah perhitungan standar belanja dibanding dengan total APBD dan APBN dengan kekurangan dana sebesar Rp 787.309.454.075,00

3. Masih terdapat kegiatan pendidikan dasar yang tidak dapat ditentukan standar biayanya khususnya pada kegiatan-kegiatan yang pusat biayanya berada pada tingkat Provinsi. Kotamadya/Kabupaten seperti dianalisis pada lampiran 4-4 s.d. 4-10.

