



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS BELANJA PUBLIK DAN
PENERAPAN *STANDARD COSTING* PADA
MANAJEMEN PENGANGGARAN DANA ALOKASI UMUM (DAU)
SUATU KAJIAN ALTERNATIF PENDEKATAN TRANSFER FISKAL**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Master Ekonomi pada program studi Magister Perencanaan dan
Kebijakan Publik**

**AHMAD BURHANUDIN TAUFIQ
0606012213**

**FAKULTAS EKONOMI
PROGRAM STUDI MAGISTER PERENCANAAN DAN KEBIJAKAN PUBLIK
KEKHUSUSAN MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK
JAKARTA
JULI 2010**

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini dengan sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika dikemudian hari ternyata saya melakukan tindakan Plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.



Jakarta, Juli 2010

(Ahmad Burhanudin Taufiq)

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Ahmad Burhanudin Taufiq
NPM : 0606012213
Tanda Tangan :
Tanggal : Juli 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Ahmad Burhanudin Taufiq
NPM : 0606012213
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Analisis Belanja Publik dan Penerapan *Standard Costing* Pada Manajemen Penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU), Suatu Kajian Alternatif Pendekatan Transfer Fiskal

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ekonomi Pada Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : R.H. Ahmadi, S.E., M.Soc.Sc. ()
Penguji I : Dr. Andi Fahmi Lubis ()
Penguji II : Niniek L. Gyat, S.E., M.Sc ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2010

KATA PENGANTAR

Dengan segala kerendahan hati puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya mampu menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Program Studi Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa banyak sekali memperoleh bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak sejak masa perkuliahan hingga sampai pada penyusunan tesis ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini, selayaknya saya mengucapkan terima kasih kepada :

1. Segenap sivitas akademik Fakultas Ekonomi Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia, terutama Bapak Ketua Program, Bapak Sekretaris Program, seluruh dosen pengajar dan staf sekretariat program.
2. Bapak R.H. Ahmadi SE., M.Soc Sc sebagai dosen pembimbing.
3. Bapak Deputi Kepala BPKP, Direktur, Kasubdit, teman sejawat dan sekretariat beserta staf di tempat saya bekerja pada Deputi Pengawasan Bidang Penyelenggaraan Keuangan Daerah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, karena telah memberikan banyak kesempatan bagi saya untuk berdiskusi dan memahami masalah yang berkaitan dengan penulisan tesis ini.
4. Istri dan dua anak laki-laki tercinta serta keluarga besar saya dan istri yang selalu memberikan inspirasi dan semangat untuk penulisan tesis ini.
5. Sahabat dan teman kuliah di MPKP UI, terutama angkatan XV tahun 2006.

Akhirnya dengan tulus saya serahkan semua amal kebaikan Bapak/Ibu/Saudara kepada Allah SWT, untuk memperoleh balasan. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu dan praktik.

Jakarta, Juli 2010

Ahmad Burhanudin Taufiq

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan dibawah ini
:

Nama : Ahmad Burhanudin Taufiq
NPM : 0606012213
Kekhususan : Manajemen Sektor Publik
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Fakultas : Ekonomi
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia, **Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non Exclusive Royalty Free Rights*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul “Analisis Belanja Publik dan Penerapan *Standard Costing* Pada Manajemen Penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU), Suatu Kajian Alternatif Pendekatan Transfer Fiskal” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan).

Dengan hak bebas royalti non eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/format, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juli 2010
Yang menyatakan

(Ahmad Burhanudin Taufiq)

ABSTRAK

Nama : Ahmad Burhanudin Taufiq
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Thesis : Analisis Belanja Publik dan Penerapan *Standard Costing* Pada Manajemen Penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU), Suatu Kajian Alternatif Pendekatan Transfer Fiskal

Standard costing layanan jasa pendidikan di Indonesia dapat digunakan dalam menentukan penganggaran transfer fiskal dana desentralisasi untuk Dana Alokasi Umum (DAU). Standar tersebut didasarkan pada rumusan Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai standar teknis layanan jasa pendidikan yang dikalikan dengan standar harga berdasarkan peraturan berlaku dengan beberapa pengecualian yang masih harus diperhatikan sebagai berikut :

- a. Standar biaya yang dirumuskan dalam peraturan teknis diperhitungkan pada “tingkat satuan pendidikan” sebagai pusat biaya sehingga belum mencakup pembiayaan seluruh kegiatan proses pendidikan. Penerima manfaat seluruh kegiatan proses pendidikan tersebut ada pada tingkat sekolah sebagai satuan pendidikan.
- b. Pemetaan secara empiris di DKI Jakarta tahun 2008 menunjukkan terdapat kegiatan penyelenggaraan pendidikan dasar yang dilaksanakan pada tingkat Kotamadya/Kabupaten dan bahkan tingkat Provinsi.
- c. Dalam kasus DKI Jakarta tahun 2008 di seluruh tingkatan wilayah (Provinsi dan Kotamadya/Kabupaten) terdapat 643 jenis kegiatan proses pendidikan dasar tetapi yang tercakup dalam kategori standarisasi kegiatan hanya terdapat 81 kegiatan.
- d. Total belanja operasi pendidikan dasar yang standar untuk DKI Jakarta tahun 2008 adalah Rp 1.559.709.252.005,00

Belanja operasi personil berdasarkan pada standar kualifikasi dan kompetensi guru yang minimal, sangat cukup bahkan berlebih dalam mengcover penggajian tenaga guru dan non guru di DKI Jakarta tahun 2008. Perbedaan perhitungan standar dengan data pembandingan berdasarkan jumlah APBD, ternyata perhitungan standar lebih besar sebesar Rp 1.075.645.090.237,00

Belanja operasi non personil hasil perhitungan standar teknis sangat jauh lebih kecil dalam mengcover seluruh kegiatan pendidikan dasar di tingkat sekolah di DKI Jakarta tahun 2008. Jumlah perhitungan standar hanya sekitar 29 % dibanding dengan total APBD dan APBN yaitu berupa Belanja Operasional Pendidikan (BOP) dan Belanja Operasi sekolah (BOS) dengan selisih kekurangan dana sebesar Rp 787.309.454.075,00

Kata kunci :

Belanja publik, *standard costing*, transfer fiskal, Dana Alokasi Umum (DAU)

ABSTRACT

Nama : Ahmad Burhanudin Taufiq
Program Studi : Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik
Judul Thesis : Public Finance Analysis and Standard Costing Applied for Management Budget of General Allocation Grant (DAU), A Studies for Fiscal Transfer Alternative Approach.

Standard costing method for educational services in Indonesia can practically use for fiscal transfer budget of decentralization fund for general allocation grant (DAU). These standard based from Minimum Services Standard (SPM) as technical standard for educational services that multiply with regulation standard of price. Several exception must be assessed for that method :

- a. Standard costing that keeping out from technical regulation counted at “the education entity level” as pooling of cost. So that not entirely the expenditures covered the full process of education activities. The benefit recipients of the full process of education activities resided in the school based as entity level.
- b. Empirically mapping at DKI Jakarta at the year of 2008 take conclude that really of the full process of education activities reside in Kotamadya/Kabupaten level or Province level.
- c. The case of DKI Jakarta year 2008 at the level of Kabupaten/Kotamadya and Province take really that of all activities is 643 education process activities but just covering as standardized activities is 81 activities.
- d. Total amount of standard expenditures primary education at DKI Jakarta year 2008 is Rp 1.559.709.252.005,00

Personal operation expenditures based on standard of qualification and competence of the teacher and non teaching staffs take really over calculated for covered wages of the teacher and non teaching staffs at DKI Jakarta year 2008. Calculating difference among the standard and real wages of APBD is about the position of the standard very larger at Rp 1.075.645.090.237,00

Non personal operation expenditures based on technical standard costing extremely less for covered full activities of primary education in the level of the school of DKI Jakarta year 2008. Amount of standardized cost just 29 % by comparing with the real total cost of APBD and APBN consist about BOP (Belanja Operasional Pendidikan) and BOS (Belanja Operasional Sekolah) at the difference for Rp787.309.454.075,00

Keywords :

Public expenditures, standard costing, fiscal transfer, general allocation grant (DAU)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	3
1.3. Ruang Lingkup/Batasan Masalah	4
1.4. Tujuan	4
1.5. Manfaat	5
1.6. Metodologi Kajian	5
2. LANDASAN TEORI	6
2.1. Konsep Desentralisasi	6
2.2. Desentralisasi Administrasi	7
2.3. Desentralisasi Fiskal	8
2.4. Transfer Fiskal	11
2.5. Pemilihan Barang Publik Dalam Fungsi Alokasi	14
2.6. Penerapan <i>Standard Costing</i> Dalam Fungsi Alokasi	16
2.6.1 Akuntansi Biaya untuk Tujuan Pengendalian Manajemen	16
2.6.1.1. Konsep dan Sumber Data <i>Standard Costing</i>	16
2.6.1.2. Pemanfaatan <i>Standard Costing</i> Dalam Fungsi Alokasi	17
2.6.2. Unit Pemerintahan Tingkat Lokal Sebagai Entitas Pelaksana Fungsi Alokasi	19

2.6.3.	Konsep Biaya Dalam Program Pendidikan	20
2.6.3.1.	Aktivitas Biaya Satuan Pendidikan di Sekolah	22
2.6.3.2.	Model Perhitungan Biaya Satuan Pendidikan	23
3.	HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM PRAKTIK DESENTRALISASI	28
3.1.	Pola Hubungan Kewenangan dan Hubungan Keuangan	28
3.2.	Kebijakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Jasa Pendidikan	29
3.2.1.	Wajib Belajar Pendidikan Dasar	30
3.2.2.	Standar Layanan Jasa Pendidikan	32
3.2.3.	Standar Layanan Jasa Pendidikan Oleh Pemerintah Daerah	34
3.3.	Kewenangan Urusan Pendidikan Pemerintah Daerah Berdasarkan SPM	35
3.4.	Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah	45
3.4.1.	Penerimaan Transfer Provinsi DKI Jakarta	45
3.4.2.	Pembiayaan Urusan Pendidikan Dasar di DKI Jakarta	45
3.4.3.	Program Pendidikan Dasar DKI Jakarta	47
3.5.	Kelembagaan Pengelola Urusan Pendidikan	50
3.6.	SKPD Urusan Pendidikan di DKI Jakarta	54
3.7.	Kelembagaan Akuntansi dan Keuangan Urusan Pendidikan di DKI Jakarta	57
4.	PERANCANGAN STANDAR BIAYA DAN PEMBANDINGAN DENGAN ANGGARAN	62
4.1.	Rekonstruksi Standar Biaya Wajib Belajar	62
4.2.	Asumsi Yang Digunakan	63
4.3.	Analisis Struktur Biaya Dan Tempat Pembebanan Biaya	65
4.4.	Dasar Perhitungan Belanja Operasi Standar	66
4.4.1.	Tingkat SD/MI	66
4.4.2.	Tingkat SMP/MTs	68
4.5.	Analisis Pilihan Standar Teknis	71
4.5.1.	Pilihan Standar Teknis Tingkat SD/MI	71
4.5.2.	Pilihan Standar Teknis Tingkat SMP/MTs	72
4.6.	Jenis Belanja Operasi Standar SD/MI dan SMP/MTs	73
4.7.	Kriteria Standar Teknis Belanja Operasi Personal	73
4.7.1.	Analisis Standar Teknis Belanja Operasi Personal	74

4.7.2.	Standar Belanja Operasi Personal	75
4.7.3.	Analisis Standar Teknis Belanja Operasi Non Personal	76
4.7.4.	Standar Belanja Operasi Non personal	77
4.8.	Anggaran Belanja Pendidikan Dasar Provinsi DKI Jakarta	78
4.9.	Pembandingan Dan Analisis	79
5.	SIMPULAN DAN SARAN	83
5.1.	Simpulan	83
5.2.	Saran	84



DAFTAR TABEL

Tabel 1 – 1	Alokasi Transfer Dana Perimbangan Tahun 2004 s/d 2009	2
Tabel 2 – 1	Kategori Desentralisasi menurut Tujuan dan Instrumrn	6
Tabel 2 – 2	Fungsi Pemerintah Dalam Ekonomi Publik	11
Tabel 2 – 3	Kategori dan Pola Transfer versi Fisher	12
Tabel 2 – 4	Pola alternatif transfer antar strata pemerintahan versi Bahl dan Linn	12
Tabel 3 – 1	Indikator Pencapaian Target Minimal Wajib Belajar 9 tahun	44
Tabel 3 – 2	Transfer dari Pemerintah Pusat kepada Provinsi DKI Jakarta	45
Tabel 3 – 3	Anggaran Belanja Langsung Program Pendidikan Dasar DKI	46
Tabel 3 – 4	Anggaran Belanja tak langsung Program Pendidikan Dasar DKI	46
Tabel 3 – 5	Anggaran Belanja Wajib Belajar Pendidikan Dasar DKI Jakarta	47
Tabel 3 – 6	Program Pendidikan Dasar dan Indikator Kinerja DKI Jakarta 2002 - 2007	47
Tabel 3 – 7	Keterkaitan Indikator Kinerja dengan Tupoksi Dinas Dikdas DKI	57
Tabel 3 – 8	Jenis belanja dalam berbagai peraturan yang berlaku	60
Tabel 4– 1	Rekonstruksi Pendefinisian Formula Biaya Standar	62
Tabel 4 – 2	Rasio Minimum Luas Lahan terhadap Peserta Didik	67
Tabel 4 – 3	Luas Minimum Lahan untuk SD/MI yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar	67
Tabel 4 – 4	Rasio Minimum Luas Bangunan terhadap Peserta Didik	68
Tabel 4 – 5	Luas Minimum Bangunan untuk SD/MI yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar	68
Tabel 4 – 6	Rasio Minimum Luas Lahan terhadap Peserta Didik SMP/MTs	69
Tabel 4 – 7	Luas Minimum Lahan untuk SMP/MTs yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar	69
Tabel 4 – 8	Rasio Minimum Luas Lantai Bangunan terhadap Peserta Didik SMP/MTs	69
Tabel 4 – 9	Luas Minimum Lantai Bangunan untuk SMP/MTs yang Memiliki Kurang dari 15 Peserta Didik per Rombongan Belajar	70
Tabel 4 – 10	Total jumlah SD/MI dibutuhkan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008 berdasarkan standar satuan pendidikan point 1 dan 2.	71

Tabel 4 – 11	Total jumlah SMP/MTs dibutuhkan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008 berdasarkan standar satuan pendidikan point 1 dan 2.	72
Tabel 4 – 12	Standar guru dan non guru per tingkat sekolah di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008	75
Tabel 4 – 13	Standar gaji guru dan non guru per bulan pada setiap jabatan di wilayah Provinsi DKI pada tahun 2008	75
Tabel 4 – 14	Standar belanja operasi personal SD/MI dan SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2008	76
Tabel 4 – 15	Alternatif standar tarif belanja operasi non personal SD/MI di SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2009.	76
Tabel 4 – 16	Standar belanja operasi non personal SD/MI dan SMP/MTs di Provinsi DKI Jakarta tahun 2009	77
Tabel 4 – 17	Standar belanja operasi non personal SD/MI dan SMP/MTs di provinsi DKI Jakarta tahun 2008.	78
Tabel 4 – 18	Anggaran Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008.	78
Tabel 4 – 19	Klasifikasi Anggaran Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008 menurut standar belanja PP 19/2005	79
Tabel 4 – 20	Anggaran BOP Pendidikan Dasar Provinsi DKI tahun 2008	79
Tabel 4 – 21	Pembandingan belanja operasi	81

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 4 – 1 Analisis Standar Biaya di Tingkat Sekolah Menurut PP 19/2005
- Lampiran 4 – 2 Analisis Standar Biaya Berdasarkan SPM
- Lampiran 4 – 3 Perhitungan Standar Biaya Di Tingkat Sekolah
- Lampiran 4 – 4 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Provinsi
- Lampiran 4 – 5 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kotamadya Jakarta Pusat
- Lampiran 4 – 6 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kotamadya Jakarta Utara
- Lampiran 4 – 7 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kotamadya Jakarta Barat
- Lampiran 4 – 8 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kotamadya Jakarta Selatan
- Lampiran 4 – 9 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kotamadya Jakarta Timur
- Lampiran 4 – 10 Kegiatan Pendidikan Dasar Tingkat Kabupaten Kepulauan Seribu
- Lampiran 4 - 11 Perbandingan Jenis Biaya Di Tingkat Sekolah