

BAB III
HUBUNGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PRAKTIK
DESENTRALISASI

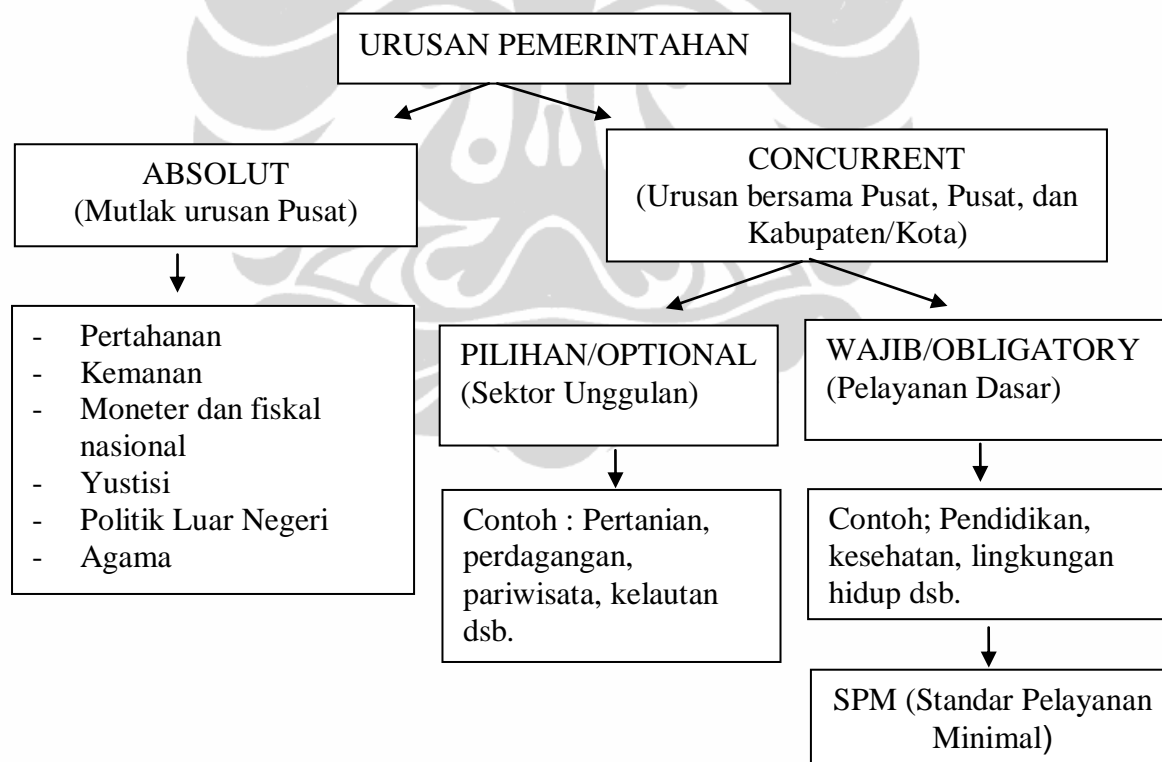
3.1. Pola Hubungan Kewenangan Dan Hubungan Keuangan

Pasal 10 ayat 5 UU 32/2004 menyebutkan beberapa pola hubungan yang bersifat hubungan atasan-bawahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang dapat diuraikan sebagai berikut :

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, Pemerintah dapat :

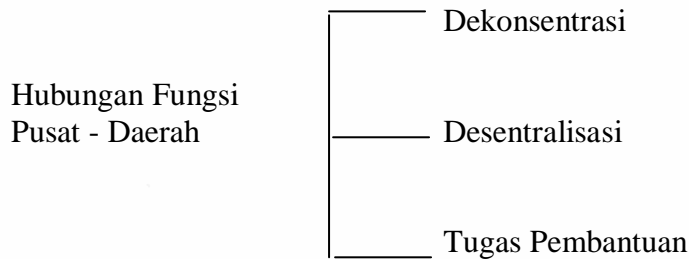
- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Departemen Dalam Negeri menggambarkan hubungan tersebut dalam anatomi urusan sebagai berikut :



Sumber : Made Suwandi - Paparan Hubungan Kewenangan (2007)

Sedangkan pola hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Buku Pegangan DJPK yg disarikan dari Kuncoro, 2004 (diolah)

Pola hubungan yang perlu dirinci definisinya disini adalah hubungan fungsi desentralisasi. Dalam Peraturan Pemerintah No. 55 tentang Dana Perimbangan pada pasal 1 point 18 disebutkan bahwa :

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Selanjutnya dalam pelaksanaan desentralisasi Pemerintah memberikan dana perimbangan yang dibebankan pada mata anggaran transfer, terinci dalam 3 jenis transfer dengan definisi masing-masing menurut PP 55/2005, sebagai berikut :

- Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.
- Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.
- Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

3.2. Kebijakan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Jasa Pendidikan

Kebijakan bidang pendidikan yang dikelola oleh pemerintah merupakan jasa publik yang didasarkan dari amandemen UUD 45, Undang-undang, Peraturan Pemerintah hingga Peraturan Menteri Pendidikan. Berbagai peraturan yang melandasi kebijakan tersebut akan dipetakan dibawah ini.

3.2.1. Wajib Belajar Pendidikan Dasar

Pembahasan tentang standar pelayanan minimal pada urusan pemerintahan bidang pendidikan akan melibatkan beberapa pengaturan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Landasan paling awal yang menyatakan pendidikan adalah jasa publik dimulai dari pembukaan UUD 1945 alinea IV yang menyatakan sebagai berikut :

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk *suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia* dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk *memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa*.... dst

Kemudian dalam pasal 31 ayat 2 dan 4 UUD 1945 pada perubahan ke IV tanggal 10 Agustus 2002 menyatakan sebagai berikut :

“Setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”

“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”

Selanjutnya beberapa prinsip penyelenggaraan pendidikan yang bersumber dari Undang-undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat diturunkan dari pasal-pasal yang relevan dengan kewenangan pemerintah (pusat dan daerah) serta pelaksanaan suatu standar pelayanan kepada masyarakat tertuang dalam pasal 1 ayat 17 dan 18 yang memberikan definisi dasar yang antara lain menyebutkan bahwa :

- Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah.

Sebagai suatu jasa layanan pemerintah yang menjadi hak setiap warga negara, maka kewajiban warga negara anggota masyarakat mengikuti pendidikan dapat dibaca pada pasal 6 ayat 1, sebagai berikut :

“Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.”

Kemudian dalam pasal 11 ayat 2 yang menguraikan kewajiban pemerintah pusat dan daerah dalam hal pendanaan pendidikan dinyatakan sebagai berikut :

“Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.”

Penjelasan tentang jenjang pendidikan dasar dapat dilihat pada pasal 17 ayat 2 sebagai berikut :

“Pendidikan dasar berbentuk sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.”

Penjelasan lebih lanjut tentang wajib belajar terdapat pada pasal 34, yang agak berlawanan dengan pasal sebelumnya adalah sebagai berikut :

- Setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar.
- Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.
- Wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Pasal 34 Undang-undang diatas, diturunkan lagi menjadi Peraturan Pemerintah no. 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar, yang dalam pasal 1 ayat 1 s/d 6 didefinisikan berbagai kebijakan wajib belajar antara lain, sebagai berikut :

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Wajib belajar adalah program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah daerah.
2. Pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah, berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan madrasah tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.
3. Sekolah Dasar yang selanjutnya disebut SD adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar.
4. Madrasah Ibtidaiyah yang selanjutnya disebut MI adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, di dalam pembinaan Menteri Agama.
5. Sekolah Menengah Pertama yang selanjutnya disebut SMP adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat.
6. Madrasah Tsanawiyah yang selanjutnya disebut MTs adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan

kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD, MI, atau bentuk lain yang sederajat, di dalam pembinaan Menteri Agama.

Dari uraian pasal-pasal tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut :

- Setiap warga negara usia 7 s/d 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar.
- Negara (pemerintah pusat dan daerah) wajib menyediakan fasilitas agar anak usia 7 s/d 15 tahun dapat memperoleh pendidikan dasar yang setara dengan tingkat SD s/d SMP.
- Anak usia 7 s/d 15 tahun dapat mengikuti pendidikan dasar diluar yang disediakan pemerintah dengan mengikuti pendidikan berbasis masyarakat. Jenis pendidikan ini diselenggarakan dengan alasan kekhasan agama, sosial, budaya, aspirasi, dan potensi masyarakat sebagai perwujudan pendidikan dari, oleh, dan untuk masyarakat.
- Selama masyarakat tidak mampu menyelenggarakan pendidikan berbasis masyarakat maka negara (pemerintah pusat dan daerah) harus menyediakannya sebagai barang/jasa publik.
- Kelembagaan penyelenggaraan kebijakan wajib belajar diselenggarakan secara bervariasi mulai Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan kondisi yang dualistik sebagai berikut :
 - a) Untuk SD dan SMP berlaku asas desentralisasi karena diselenggarakan oleh urusan pendidikan.
 - b) Untuk MI dan MTS tidak berlaku asas desentralisasi karena diselenggarakan oleh urusan agama.

3.2.2. Standar Layanan Jasa Pendidikan

Layanan standar jasa pendidikan didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005, tentang Standar Nasional Pendidikan. Pada pasal 1 PP tersebut menyatakan definisi-definisi terkait dengan standar pendidikan. Definisi umum tentang standar dan beberapa definisi yang terkait, akan diuraikan beberapa yang penting saja berdasarkan pasal 1 peraturan diatas sebagai berikut :

- Standar nasional pendidikan adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Standar proses adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan pelaksanaan pembelajaran pada satu satuan pendidikan untuk mencapai standar kompetensi lulusan.

- Standar pendidik dan tenaga kependidikan adalah kriteria pendidikan prajabatan dan kelayakan fisik maupun mental, serta pendidikan dalam jabatan.
- Standar sarana dan prasarana adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan kriteria minimal tentang ruang belajar, tempat berolahraga, tempat beribadah, perpustakaan, laboratorium, bengkel kerja, tempat bermain, tempat berkreasi dan berekreasi, serta sumber belajar lain, yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran, termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi.
- Standar pengelolaan adalah standar nasional pendidikan yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan, kabupaten/kota, provinsi, atau nasional agar tercapai efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.
- Standar pembiayaan adalah standar yang mengatur komponen dan besarnya biaya operasi satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun.
- Biaya operasi satuan pendidikan adalah bagian dari dana pendidikan yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi satuan pendidikan agar dapat berlangsungnya kegiatan pendidikan yang sesuai standar nasional pendidikan secara teratur dan berkelanjutan.

Sedangkan ruang lingkup dan fungsi standar disebutkan pada pasal 2, sebagai berikut :

(1) Lingkup Standar Nasional Pendidikan meliputi:

- standar isi;
- standar proses;
- standar kompetensi lulusan;
- standar pendidik dan tenaga kependidikan;
- standar sarana dan prasarana;
- standar pengelolaan;
- standar pembiayaan; dan
- standar penilaian pendidikan.

(1) Untuk penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan dilakukan evaluasi, akreditasi, dan sertifikasi.

Dengan demikian standar layanan yang dimaksud dengan peraturan ini adalah sebagai berikut :

- Pengaturan standar teknis layanan jasa pendidikan yang mengikat bagi pihak penyelenggaran layanan layanan jasa pendidikan yang dilaksanakan oleh pemerintah, dunia usaha/swasta maupun masyarakat.
- Standar ini mengatur standar teknis tingkat pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi.

3.2.3. Standar Layanan Jasa Pendidikan Oleh Pemerintah Daerah

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal mengatur lebih lanjut jaminan pemerataan akses dan mutu layanan serta pemberlakuan standar layanan kepada Pemerintah Daerah. Pasal yang mejadi definisi penting tentang SPM diuraikan padapasal 1 ayat 6, sebagai berikut :

Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Sedangkan pada ayat 8 tentang definisi pelayanan dasar disebutkan sebagai berikut :

Pelayanan Dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan.

Selanjutnya pada pasal 3 peraturan tersebut menetapkan 5 (lima) prinsip SPM yaitu :

1. SPM disusun sebagai alat Pemerintah dan Pemerintahan Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib;
2. SPM ditetapkan oleh Pemerintah dan diberlakukan untuk seluruh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
3. Penerapan SPM oleh Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pelayanan dasar nasional;
4. SPM bersifat sederhana, konkrit, mudah diukur, terbuka, terjangkau, dan dapat dipertanggungjawabkan serta mempunyai batas waktu pencapaian; dan
5. SPM disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan, prioritas dan kemampuan

keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan.

Dari uraian pasal SPM tersebut di atas, dapat disimpulkan hal-hal berikut :

- SPM adalah pelayanan dasar yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah dan menjadi hak masyarakat.
- SPM dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan urusan wajib pemerintahan.
- SPM ditetapkan oleh Pemerintah dan berlaku untuk Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan SPM mengakomodasikan kemungkinan-kemungkinan perubahan yang dapat terjadi di masa mendatang. Perubahan SPM dimungkinkan terkait adanya perubahan-perubahan yang terjadi dalam kurun waktu tertentu terhadap kebutuhan pelayanan dasar serta keberhasilan pencapaian SPM, dengan mempertimbangkan kemampuan nasional dan daerah, yang dikaji secara terus menerus, dalam rangka peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan dasar.

3.3. Kewenangan Jasa Pendidikan Pemerintah Daerah Berdasarkan SPM

Kewenangan urusan pendidikan yang menjadi kewenangan bersama pada seluruh strata pemerintahan perlu dibagi pada tingkat Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Propinsi serta Kabupaten/Kota. Dasar pembagian dilakukan berdasarkan lampiran PP 38 tahun 2005 yang secara teknis didasarkan pada ukuran pelaksanaan SPM pada tingkat pemerintahan daerah di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam penilaian realisasi capaian SPM, beberapa kriteria masih menggunakan kriteria teknis (standar teknis) berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 053/U/2001 tanggal 19 April 2001 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah. Hal ini disebabkan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 129a/U/2004 tanggal 14 Oktober 2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan, belum menyajikan kriteria teknisnya. Rumus dan kriteria teknis yang digunakan untuk menilai realisasi capaian SPM sebagai berikut :

1. Jenjang SD/MI

a. Angka Partisipasi Murni (APM).

Adalah persentase anak dalam kelompok usia 7-12 tahun bersekolah di SD/MI, yaitu persentase siswa yang bersekolah dalam kelompok usia 7-12 tahun terhadap jumlah penduduk usia sekolah.

$$\text{APM} = \frac{\text{Jumlah siswa usia sekolah (7-12 tahun)}}{\text{Jumlah penduduk usia sekolah (7-12 tahun)}} \times 100 \%$$

b. Angka Putus Sekolah (APS)

Adalah persentase jumlah siswa yang putus sekolah (tidak melanjutkan sekolah ke kelas yang lebih tinggi) dibandingkan dengan jumlah siswa di suatu sekolah.

$$\text{APS} = \frac{\text{Jumlah siswa yang putus sekolah}}{\text{Jumlah siswa di sekolah}} \times 100\%$$

c. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana mencakup ketersediaan lahan, ruang, perabot, dan alat/media pendidikan. Setiap jenis sarana dan prasarana tersebut adalah sebagai berikut :

1. Lahan

Luas tanah yang diperlukan untuk mendirikan sekolah SD/MI harus memenuhi kebutuhan antara lain :

- 1) Ruang pendidikan, meliputi :
 - (1) Ruang belajar/kelas
 - (2) Ruang perpustakaan
 - (3) Tempat bermain/fasilitas olah raga
 - (4) Tempat upacara
- 2) Ruang administrasi/kantor, meliputi :
 - (1) Ruang Kepala Sekolah
 - (2) Ruang Guru

- (3) Ruang Tata Usaha
- 3) Ruang penunjang, meliputi :
 - (1) Ruang UKS
 - (2) Ruang ibadah
 - (3) Ruang Koperasi sekolah/kantin/ warung sekolah
 - (4) Kebun sekolah/halaman sekolah

2. Bangunan/Ruang

SD/MI sekurang-kurangnya memiliki 6 ruang belajar, 1 ruang kepala sekolah, 1 ruang guru, kamar mandi/WC untuk siswa dan guru, ruang perpustakaan, UKS, dan ruang ibadah.

3. Perabot

Perabot sekolah terdiri atas perabot ruang belajar, perabot ruang kantor, dan perabot ruang penunjang. Pada setiap ruang belajar harus ada :

- 1) Meja dan Kursi
- 2) Papan tulis
- 3) Papan absensi siswa/guru dan lemari/rak buku.

4. Alat Peraga/Media Pembelajaran

Setiap mata pelajaran sekurang-kurangnya memiliki satu jenis alat peraga praktik yang sesuai dengan keperluan pendidikan dan pembelajaran.

d. Jumlah guru SD/MI yang diperlukan.

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

e. Guru SD/MI yang memiliki kualifikasi sesuai dengan kompetensi

Indikator ini dibatasi pada guru berkualifikasi, sementara terhadap kompetensi belum bisa diukur karena belum ada juknis tentang batasan/kriterianya. Sesuai dengan PP 19/2005 tentang standar nasional pendidikan, guru berkualifikasi akademik adalah guru yang memiliki tingkat pendidikan minimal yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan.

Prosentase guru berkualifikasi adalah jumlah guru yang memiliki standar kualifikasi tertentu (sesuai dengan ketentuan) dibandingkan jumlah guru di suatu sekolah:

$$\% \text{ Guru Berkualifikasi} = \frac{\text{Guru memenuhi standar min. Kualifikasi}}{\text{Jumlah guru mengajar di sekolah}} \times 100\%$$

Untuk menjadi guru SD berpendidikan sekurang-kurangnya SGA/SPG/KPG/SGO/PGA.

f. **Persentase siswa memiliki buku pelajaran yang lengkap setiap mata pelajaran.**

Sekolah wajib memiliki sekurang-kurangnya satu buku pelajaran pokok untuk setiap siswa sesuai kurikulum yang berlaku. Jumlah dan jenis buku mata pelajaran pokok yang disediakan tergantung banyaknya mata pelajaran yang diikuti oleh siswa.

g. **Jumlah siswa SD/MI per kelas antara 30 – 40 siswa**

h. **90 persen dari siswa yang mengikuti uji sample mutu pendidikan standar nasional mencapai nilai “memuaskan” dalam mata pelajaran membaca, menulis, dan berhitung untuk kelas III dan mata pelajaran bahasa, matematika, IPA, dan IPS untuk kelas V.**

$$\% \text{ Hasil uji kelas III} = \frac{\text{Jumlah siswa mendapat nilai "memuaskan" di kelas III untuk membaca, menulis dan berhitung}}{\text{Jumlah siswa kelas III}} \times 100\%$$

$$\% \text{ Hasil uji kelas V} = \frac{\text{Jumlah siswa mendapat nilai "memuaskan" di kelas V untuk membaca, menulis dan berhitung}}{\text{Jumlah siswa kelas V}} \times 100\%$$

$$\text{Nilai uji sampel mutu pendidikan} = \frac{\% \text{ hasil uji kelas III} + \% \text{ hasil uji kelas V}}{2} \times 100\%$$

i. **Angka Melanjutkan (AM)**

Adalah persentase jumlah siswa yang diterima pada jenjang sekolah yang lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah siswa yang lulus/tamat di suatu sekolah.

$$AM = \frac{\text{Jumlah siswa yang diterima di SMP/MTs}}{\text{Jumlah siswa SD/MI yang lulus}} \times 100\%$$

2. Jenjang SMP/MTs

a. **Angka Partisipasi Murni (APM).**

Adalah persentase anak dalam kelompok usia 13-15 tahun bersekolah di SMP/MTs, yaitu persentase siswa yang bersekolah dalam kelompok usia 13-15 tahun terhadap jumlah penduduk usia sekolah.

$$APM = \frac{\text{Jumlah siswa usia sekolah (13 – 15 tahun)}}{\text{Jumlah penduduk usia sekolah (13 -15 tahun)}} \times 100 \%$$

b. **Angka Putus Sekolah (APS)**

Adalah persentase jumlah siswa yang putus sekolah (tidak melanjutkan sekolah ke kelas yang lebih tinggi) dibandingkan dengan jumlah siswa di suatu sekolah.

$$APS = \frac{\text{Jumlah siswa yang putus sekolah}}{\text{Jumlah siswa di sekolah}} \times 100 \%$$

c. **Sarana dan Prasarana**

Sarana dan Prasarana mencakup penilaian terhadap ketersediaan lahan, ruang, perabot, dan alat/media pendidikan. Rincian setiap jenis sarana dan prasarana tersebut adalah sebagai berikut :

1. Lahan

Jenis lahan yang digunakan untuk SMP antara lain :

- 1) Lahan terbangun adalah lahan yang di atasnya terdapat bangunan.
- 2) Lahan terbuka adalah lahan yang belum ada bangunan di atasnya, termasuk taman, plaza, selasar dan lapangan.

- 3) Lahan kegiatan praktik adalah lahan yang dipergunakan untuk pelaksanaan kegiatan praktik.
- 4) Lahan pengembangan adalah lahan yang diperuntukkan untuk kebutuhan pengembangan bangunan, kegiatan praktik dan perumahan.

2. Bangunan/Ruang

Secara umum, jenis ruang ditinjau dari fungsinya dapat dikelompokkan dalam ruang pendidikan, ruang administrasi dan ruang penunjang.

1) Ruang pendidikan

Ruang pendidikan berfungsi untuk menampung kegiatan belajar mengajar teori dan praktik antara lain :

- (1) ruang teori
- (2) ruang laboratorium
- (3) ruang olahraga
- (4) ruang perpustakaan/media
- (5) ruang kesenian
- (6) ruang keterampilan

2) Ruang administrasi

Ruang administrasi berfungsi untuk melaksanakan berbagai kegiatan kantor/administrasi, terdiri atas :

- (1) ruang kepala sekolah
- (2) ruang wakil kepala sekolah
- (3) ruang guru
- (4) ruang reproduksi/penggandaan
- (5) ruang tata usaha

3) Ruang penunjang

Ruang penunjang berfungsi untuk menampung kegiatan yang mendukung KBM, antara lain :

- (1) ruang ibadah
- (2) ruang koperasi sekolah
- (3) ruang OSIS, Pramuka, PMR
- (4) ruang bimbingan
- (5) ruang serbaguna/umum
- (6) ruang kamar mandi/WC
- (7) ruang UKS

3. Perabot

Secara umum perabot sekolah mendukung 3 fungsi utama sekolah, yaitu fungsi pendidikan, fungsi administrasi, dan fungsi penunjang. Jenis perabot sekolah dikelompokkan sebagai perabot pendidikan, perabot administrasi, dan perabot penunjang. Pada setiap ruang belajar harus ada :

- Meja dan Kursi
- Papan tulis
- Papan absensi siswa/guru dan lemari/rak buku.

4. Alat dan Media Pendidikan

Setiap SMP/MTs memiliki sekurang-kurangnya alat dan media pendidikan, antara lain :

- 1) alat peraga/praktik bidang studi IPA
- 2) alat peraga/praktik bidang studi IPS
- 3) alat peraga/praktik bidang studi matematika
- 4) alat peraga/praktik bidang keterampilan
- 5) media pengajaran mata pelajaran lain

d. Tenaga Kependidikan Non Guru Terpenuhi

Kebutuhan tenaga non kependidikan terdiri dari laboran, tata usaha, dan pustakawan dirumuskan dalam perhitungan sebagai berikut :

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

keterangan:

$\sum RB$ = jumlah rombongan belajar

9 = konstanta

Catatan :

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

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

keterangan:

$\sum RB$ = jumlah rombongan belajar

2 dan 1 = konstanta

Pustakawan

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

e. **Jumlah guru SMP/MTs**

Indikator ini dibatasi pada guru mata pelajaran. Perhitungan kebutuhan guru:

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

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

f. **Kualifikasi dan kompetensi guru SMP/MTs.**

Indikator ini dibatasi pada guru berkualifikasi, sementara penilaian terhadap kompetensi belum bisa diukur karena belum ada juknis tentang batasan/kriterianya. Sesuai dengan PP 19/2005 tentang standar nasional pendidikan, guru berkualifikasi akademik adalah guru yang memiliki tingkat pendidikan minimal yang dibuktikan dengan ijazah dan/atau sertifikat keahlian yang relevan.

Prosentase guru berkualifikasi adalah jumlah guru yang memiliki standar kualifikasi tertentu (sesuai dengan ketentuan) dibandingkan jumlah guru di suatu sekolah:

$$\% \text{ Guru Berkualifikasi} = \frac{\text{Guru memenuhi standar min. kualifikasi}}{\text{Jumlah guru mengajar di sekolah}} \times 100 \%$$

Untuk menjadi guru SMP/MTs berpendidikan sekurang-kurangnya D-III LPTK atau non LPTK dengan akta mengajar sesuai bidang studi yang menjadi tanggung jawabnya.

- g. **Persentase siswa yang memiliki buku pelajaran yang lengkap setiap mata pelajaran.**

Setiap SMP/MTs menyediakan :

- 1) buku pelajaran pokok (guru dan siswa);
- 2) buku pelajaran pelengkap;
- 3) buku bacaan;
- 4) buku sumber (referensi).

Untuk buku pelajaran pokok, sekolah menyediakan 1 jenis setiap mata pelajaran bagi setiap siswa. Jumlah dan jenis buku mata pelajaran pokok yang disediakan tergantung banyaknya mata pelajaran yang diikuti oleh siswa.

- h. **Jumlah siswa SMP/MTs per kelas antara 40 – 48 siswa.**
- i. **90 persen dari siswa yang mengikuti uji sample mutu pendidikan standar nasional mencapai nilai “memuaskan” dalam mata pelajaran Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Matematika, IPA, dan IPS di kelas I dan II.**

Rumus :

$$\% \text{ Hasil uji kelas I} = \frac{\text{Jumlah siswa mendapat nilai "memuaskan" di kelas I untuk Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Matematika, IPA, dan IPS}}{\text{Jumlah siswa kelas I}} \times 100 \%$$

$$\% \text{ Hasil uji kelas II} = \frac{\text{Jumlah siswa mendapat nilai "memuaskan" di kelas II untuk Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Matematika, IPA, dan IPS}}{\text{Jumlah siswa kelas II}} \times 100 \%$$

$$\text{Nilai uji sampel mutu pendidikan} = \frac{\% \text{ hasil uji kelas I} + \% \text{ hasil uji kelas II}}{2} \times 100 \%$$

j. **Angka Melanjutkan (AM)**

Adalah persentase jumlah siswa yang diterima pada jenjang sekolah yang lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah siswa yang lulus/tamat di suatu sekolah.

$$AM = \frac{\text{Jumlah siswa yang diterima di SMA/MA/SMK}}{\text{Jumlah siswa SMP/MTs yang lulus}} \times 100 \%$$

Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia nomor 129A/U/2004, tanggal 14 Oktober 2004 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan memberikan target minimal yang harus dicapai sebagai hasil cakupan konsumsi jasa pendidikan kepada konsumen. Pada pasal 3 dan 4 SPM Bidang Pendidikan dasar (SD dan SLTP) sebagai berikut:

Tabel 3.1 : Indikator Pencapaian Target Minimal Wajib Belajar 9 tahun

NO	INDIKATOR SPM	TARGET
Jenjang SD/MI		
1	Angka Partisipasi Murni	95 %
2	Angka Putus Sekolah	1 %
3	Sarana dan Prasarana	90 %
4	Kebutuhan Guru	90 %
5	Guru Berkualifikasi dan Berkompetensi	90 %
6	Siswa memiliki Buku Pelajaran	95 %
7	Jumlah Siswa Per Kelas	30-40
8	Hasil Uji Sample Mutu Pendidikan	90 %
9	Angka Melanjutkan	95 %
Jenjang SMP/MTs		
1	Angka Partisipasi Murni	90 %
2	Angka Putus Sekolah	1 %
3	Sarana dan Prasarana	90 %
4	Tenaga Kependidikan Non Guru	80 %
5	Kebutuhan Guru	90 %
6	Guru Berkualifikasi dan Berkompetensi	90 %
7	Siswa memiliki Buku Pelajaran	100 %
8	Jumlah Siswa Per Kelas	40-48
9	Hasil Uji Sample Mutu Pendidikan(Menuaskan)	90 %
10	Angka Melanjutkan	70 %

Sumber : Permendiknas 129A/U/2004

3.4. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah

Istilah yang digunakan dalam ranah praktik desentralisasi fiskal di Indonesia khususnya dalam pelaksanaan fungsi alokasi adalah perimbangan fiskal. Implementasi kewenangan desentralisasi diikuti pendanaan perimbangan dengan istilah transfer yang didasarkan pada Undang-undang tersendiri. Untuk kasus sampel Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta diperoleh data empiris transfer yang akan diuraikan selanjutnya.

3.4.1. Penerimaan Transfer Provinsi DKI Jakarta

Transfer yang dilakukan Pemerintah Pusat ke Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat diberikan pada tabel berikut :

Tabel 3.2 : Transfer dari Pemerintah Pusat kepada Provinsi DKI Jakarta (Milyar Rp)

No	Jenis Dana	2004	2005	2006	2007	2008
1	DAU	743,53	768,08	772,00	119,94	0,00
2	DAK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Bagi Hasil	3.934,60	4.996,98	5.612,00	7.452,19	8.380,00
	Sub Total Perimbangan	4.768,13	5.765,06	6.384,00	7.572,13	8.380,00
	Dana Otsus	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Dana Penyesuaian	164,03	114,00	4,97	653,08	29,99
	Total Transfer	4.842,16	5.789,06	6.388,97	8.225,21	8.409,99

Sumber : Perda APBD DKI Jakarta Raya dan Permenkeu (diolah)

Pada tahun 2008 DKI Jakarta tidak menerima DAU dan disamping itu selama 5 tahun anggaran tidak pernah menerima DAK.

3.4.2. Pembiayaan Urusan Pendidikan Dasar di DKI Jakarta.

Sejalan dengan hasil pemetaan kewenangan dalam uraian sebelumnya maka diuraikan pula pemetaan pola dan sumber pembiayaan urusan jasa pendidikan dasar dibawah ini. Anggaran belanja langsung yang berkaitan dengan program pendidikan yang dilaksanakan di sekolah-sekolah, adalah sebagai berikut :

Tabel 3.3 : Anggaran Belanja Langsung Program Pendidikan Dasar DKI (Milyar Rp)

No	Wilayah	2004	2005	2006	2007	2008
1	Dinas Dikdas	351,04	575,07	105,87	261,20	224,48
2	Sudin Jakarta Pusat	18,07	20,73	107,62	87,42	137,10
3	Sudin Jakarta Utara	18,12	20,70	138,60	143,51	185,83
4	Sudin Jakarta Barat	24,39	17,55	177,24	169,05	234,27
5	Sudin Jakarta Selatan	27,25	20,93	226,75	182,54	272,69
6	Sudin Jakarta Timur	37,06	37,91	297,54	291,40	268,81
7	Sudin Kep. Seribu	7,11	3,56	12,05	5,59	26,34
	Jumlah	483,04	696,46	1.065,71	1.140,72	1.449,52

Sumber : Perda APBD DKI Jakarta Raya (diolah)

Sedangkan belanja tak langsung yang digunakan untuk membayar gaji, tunjangan struktural, tunjangan fungsional, tunjangan beras, pakaian dinas dan lainnya menyangkut belanja untuk penghasilan tetap pegawai kantor dinas dan suku dinas yang tidak berkaitan langsung dengan program Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

Tabel 3.4 : Anggaran Belanja tak langsung Program Pendidikan Dasar DKI (Milyar Rp)

No	Wilayah	2004	2005	2006	2007	2008
1	Dinas Dikdas	15,97	56,12	42,18	70,94	54,47
2	Sudin Jakarta Pusat	0,04	0,32	0,00	0,00	0,00
3	Sudin Jakarta Utara	0,08	0,17	0,00	0,00	0,00
4	Sudin Jakarta Barat	0,05	0,34	0,07	0,00	0,00
5	Sudin Jakarta Selatan	0,25	0,37	0,00	0,00	0,00
6	Sudin Jakarta Timur	0,23	3,15	0,34	0,00	0,00
7	Sudin Kep. Seribu	0,00	0,45	0,54	0,49	0,00
	Jumlah	16,62	60,96	43,13	71,43	54,47

Sumber : Perda APBD DKI Jakarta Raya (diolah)

Sementara itu APBN dari Pemerintah Pusat juga melakukan pelayanan urusan pendidikan dasar di wilayah DKI Jakarta, melalui program nasional urusan pendidikan lewat BOS (Biaya Operasional Sekolah) yang seharusnya menjadi unsur pembiayaan dalam standar teknis SPM.

3.4.3. Program Pendidikan Dasar DKI Jakarta

Anggaran program pendidikan dasar adalah pelaksanaan wajib belajar 9 tahun di DKI Jakarta berdasarkan data diolah adalah sebagai berikut :

Tabel 3.5 : Anggaran Belanja Wajib Belajar Pendidikan Dasar DKI Jakarta (Milyar Rp)

No	Wilayah	2004	2005	2006	2007	2008
1	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	483,04	696,46	1.065,71	1.140,72	1.291,77
2	Belanja Gaji dan Tunjangan Pegawai	16,62	60,96	43,13	71,43	58,47
3	Program Non Pendidikan Dasar	1,62	15,58	6,05	4,92	157,75
	Jumlah	501,68	773,00	1.114,89	1.217,08	1.507,99

Sumber : Perda APBD DKI Jakarta Raya (diolah)

Indikator kinerja terkait program tersebut tahun 2002 s.d. 2007 dapat diuraikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.6 : Program Pendidikan Dasar dan Indikator Kinerja DKI Jakarta 2002 - 2007

No	Program	Indikator Kinerja
1	Pengembangan Pendidikan Sekolah Tingkat Dasar	<ul style="list-style-type: none"> a) Meningkatnya Angka Partisipasi Sekolah (APS) dan Angka Partisipasi Kasar/Murni (APK/M) Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs) menjadi 100 % b) Meningkatnya daya tampung SLTP/MTs c) Berkurangnya angka putus sekolah siswa SD/MI dan SLTP/MTs d) Terlaksananya layanan pendidikan dasar bagi masyarakat tidak mampu e) Meningkatnya peran dan fungsi Komite Sekolah di seluruh SD/MI dan SLTP/MTs f) Tersempurnakannya Perda-Perda di bidang pendidikan sesuai dengan arah dan tuntutan pembangunan pendidikan dasar dan prasekolah g) Meningkatnya proporsi guru yang berpendidikan minimal D-2 untuk guru SD/MI dan minimal D-3 untuk guru SLTP/MTs h) Tersedianya sarana dan prasarana pendidikan dasar dan prasekolah yang lebih baik

(sambungan)

2	Program Pengembangan Pendidikan Luar Sekolah	a) Tercapainya program kejar paket A dan B b) Tersedianya sarana dan prasarana pendidikan luar sekolah dengan baik c) Menurunnya angka buta aksara, bahasa dan angka d) Meningkatnya pengembangan pendidikan sekolah luar biasa
---	--	--

Sumber : Renstrada DKI Jakarta 2002-2007

Sedangkan untuk program 5 tahun periode jangka menengah selanjutnya untuk jasa pendidikan seperti tertuang dalam RPJMD DKI Jakarta 2007-2012, adalah sebagai berikut :

a. Program penerapan kaidah *good governance* dalam penyelenggaraan urusan Pendidikan

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- SDM Pendidikan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat;
- Pengelolaan urusan, pelayanan, informasi Pendidikan menjadi lebih transparan dan mudah di akses melalui internet;
- Pengelolaan urusan Pendidikan semakin efisien dan akuntabel;
- Penegakan hukum dilaksanakan secara sistematis dan terprogram dengan baik;
- Semua peraturan perundangan daerah tentang Pendidikan sudah dikaji ulang dan disempurnakan guna mendukung penyelenggaraan urusan Pendidikan;
- Fungsi regulator Pendidikan ramping dan terpisah dari fungsi operator serta dilengkapi dengan sistem dan prosedur kerja yang Penempatan SDM Pendidikan telah didasarkan pada kompetensi.

b. Program sinkronisasi kebijakan pembiayaan, kelembagaan dan regulasi Pendidikan

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Ditetapkannya peranan APBD dalam pembiayaan penyelenggaraan urusan Pendidikan secara keseluruhan;
- Ditetapkannya bentuk kelembagaan penyelenggaraan Pendidikan yang efisien pembiayaannya;
- Ditetapkannya regulasi terhadap komponen-komponen strategis dalam implementasi sistem Pendidikan; dan

- Terjaminnya pembiayaan pendidikan dasar dan menengah bagi anak keluarga miskin.

c. **Program pendidikan anak usia dini**

Indikator yang akan dicapai adalah tersedianya kesempatan mengikuti pendidikan bagi anak usia dini khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

d. **Program wajib belajar 12 tahun**

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Meningkatnya kapasitas SMA/SMK;
- Anak usia sekolah menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah;
- Diberikannya otonomi proses belajar mengajar pada satuan pendidikan;
- Diberikannya otonomi pengelolaan keuangan pada satuan pendidikan;
- Meningkatnya peran serta masyarakat, komite sekolah dan dewan pendidikan dalam penyelenggaraan urusan Pendidikan; dan
- Diimplementasikannya audit pengelolaan keuangan satuan pendidikan oleh akuntan publik.

e. **Program peningkatan mutu pendidikan**

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Meningkatnya mutu lulusan SD, SMP dan SMA/SMK;
- Proses belajar mengajar dan Lulusan SMK memenuhi standar dan kebutuhan pasar kerja di dalam dan luar negeri;
- Lulusan SMK mampu berbahasa Inggris secara aktif;
- Meningkatnya jumlah guru SD, SMP, SMA/SMK dan pengelola sekolah yang memiliki sertifikat profesi;
- Terlaksananya proses pendidikan SMK yang menerapkan standar internasional; dan
- Ditingkatkannya pengawasan/audit terhadap proses belajar mengajar di SD, SMP dan SMA/SMK oleh komunitas profesional.

f. **Program pendidikan non formal dan informal**

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Meningkatnya akses dan mutu layanan pendidikan berbasis masyarakat meliputi pendidikan keterampilan dan kecakapan hidup (*life skill*);
- Pendidikan keaksaraan; dan Pendidikan kesetaraan (Program Kejar Paket A, B, C dan informal).

g. **Program pendidikan luar biasa**

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Meningkatnya mutu dan kapasitas pendidikan layanan khusus (anak cacat dan inklusi); dan
- Terjaminnya akses siswa dari keluarga miskin terhadap pendidikan layanan khusus.

h. **Program peningkatan sarana dan prasarana Pendidikan**

Indikator yang akan dicapai antara lain:

- Ditetapkannya standar kebutuhan sarana prasarana pendidikan dasar dan menengah;
- Dilaksanakannya penilaian terhadap sarana prasarana pendidikan dasar dan menengah; dan
- Ditetapkannya rencana penyediaan sarana prasarana pendidikan dasar dan menengah untuk lima tahun.

i. **Program pemberdayaan komunitas Pendidikan**

Indikator kinerja yang akan dicapai antara lain:

- Berfungsinya Dewan Pendidikan sebagai mitra penyusunan kebijakan Pendidikan; dan
- Berfungsinya asosiasi usaha Pendidikan sebagai mitra penyusunan dan implementasi kebijakan Pendidikan.

j. **Program pelaksanaan SPM lain urusan Pendidikan**

Indikator yang akan dicapai adalah terpenuhinya SPM lainnya urusan Pendidikan

3.5. Kelembagaan Pengelola Urusan Pendidikan

Kelembagaan penyedia/penyelenggara jasa pendidikan di Indonesia dapat ditinjau berdasarkan beberapa aspek :

1. Aspek kelembagaan pemerintahan daerah sebagai turunan UU 32 tahun 2004 yang berakibat dualisme sifat yaitu :

- a) Sifat kelembagaan unit organisasi satuan kerja/dinas yang disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Uraian lebih lanjut dasar peraturan kelembagaan daerah jenis unit organisasi satuan kerja/dinas adalah Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang dinyatakan pada pasal 7 ayat 1 dan 2, sebagai berikut :

- Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
 - Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b) Sifat kelembagaan pengembalian pembagian kewenangan yang disebut urusan pemerintahan, dikenal urusan wajib dan urusan pilihan. Sedangkan dasar peraturan kelembagaan tentang pembagian dan pengembalian urusan pemerintahan berlandaskan pada PP 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota seperti telah diuraikan sebelumnya.
2. Aspek kelembagaan akuntansi dan keuangan sebagai gabungan turunan banyak peraturan terkait (antara lain UU 17 tahun 2003, UU 32 tahun 2004 dan UU 33 tahun 2004) juga bersifat 2 sifat yang dapat diuraikan sebagai berikut :
- a) Sifat pertanggungjawaban Laporan Keuangan (Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas dan Catatan Atas Laporan Keuangan), terdiri :
- Entitas Pelaporan terdiri dari neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan pada tingkat entitas Pemerintah Daerah sebagai dasar akuntabilitas keuangan Pemerintah Daerah untuk memperoleh opini (predikat laporan keuangan) dari Badan Pemeriksa Keuangan.
 - Entitas Akuntansi yang terdiri dari dari neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan pada tingkat entitas SKPD sebagai dasar akuntabilitas keuangan dari tingkat Kepala Dinas/Kuasa Pengguna Anggaran kepada Kepala Daerah/Gubernur/Bupati/Walikota.
 - Entitas Program yang diturunkan dari UU 25/99 sebagai implementasi Renstra, RPJMD, RKPD yang diadopsi dalam struktur kode rekening program pada laporan keuangan pemerintah daerah, dan digunakan sebagai dasar pelaporan manajemen pembangunan daerah berdasarkan program.
- b) Sifat pertanggungjawaban kinerja yang biasa disebut laporan pertanggungjawaban kinerja, terdiri :
- Entitas Kinerja berdasarkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dibebankan pada tingkat Eselon 2 atau setingkat Kepala Dinas SKPD dan Tingkat Pemerintah Daerah.

- Entitas Kinerja berdasarkan Laporan Keuangan dan Pertanggung Jawaban (LKPJ) pada tingkat Kepala Daerah kepada DPRD sebagai akuntabilitas Kepala Daerah kepada legislatif daerah.
 - Entitas Kinerja berdasarkan Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Daerah (LPPD) pada tingkat Kepala Daerah sebagai dasar laporan manajemen pemerintahan berlandaskan konsep otonomi dari Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri.
3. Aspek sifat kelembagaan lainnya yang diturunkan dari sektor jasa pendidikan antara lain entitas kelembagaan sekolah yang didasarkan pada konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang antara lain mengharuskan sekolah menyusun Rancangan Anggaran dan Belanja Sekolah (RAPBS).

Sedangkan kelembagaan akuntansi dan keuangan di Pemerintahan Daerah sebagai turunan UU 32/2004, PP 58/2004 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 13 tahun 2006 (direvisi dengan Permendagri No. 59 tahun 2007) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan pada pasal 1 ayat 22 dan 23 sebagai berikut :

- Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri atas satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan.
- Entitas akuntansi adalah unit pemerintahan pengguna anggaran/pengguna barang dan oleh karenanya wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan.

Selanjutnya pasal 240 menyebutkan bahwa Kepala SKPD sebagai entitas akuntansi menyusun laporan keuangan SKPD yang disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk digabung menjadi laporan keuangan pemerintah daerah.

Struktur organisasi keuangan dan akuntansi di Pemerintahan Daerah diatur tersendiri dalam pasal-pasal yang berkaitan dalam Permendagri tersebut, sebagai berikut :

- Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah kepala daerah yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan daerah.
- Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah yang selanjutnya disebut

dengan. kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah.

- Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BUD adalah PPKD yang bertindak dalam kapasitas sebagai bendahara umum daerah.
- Pengguna Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi SKPD yang dipimpinnya.
- Pengguna Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik daerah.
- Kuasa Bendahara Umum Daerah yang selanjutnya disingkat Kuasa BUD adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian tugas BUD.
- Kuasa Pengguna Anggaran adalah pejabat yang diberi kuasa untuk melaksanakan sebagian kewenangan pengguna anggaran dalam melaksanakan sebagian tugas dan fungsi SKPD.
- Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD yang selanjutnya disingkat PPK-SKPD adalah pejabat yang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD.
- Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan yang selanjutnya disingkat PPTK adalah pejabat pada unit kerja SKPD yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program sesuai dengan bidang tugasnya.
- Bendahara Penerimaan adalah pejabat fungsional yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, dan mempertanggungjawabkan uang pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.
- Bendahara Pengeluaran adalah pejabat fungsional yang ditunjuk menerima, menyimpan, membayarkan, menatausahakan, dan bertanggung jawabkan uang untuk keperluan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan APBD pada SKPD.

Selanjutnya pasal 11 mengatur tentang pelaksanaan tugas pada unit terkecil sebagai berikut :

1. Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan tugas-tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat melimpahkan sebagian

kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang.

2. Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana tersebut pada ayat (1) berdasarkan pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi, rentang kendali, dan/atau pertimbangan objektif lainnya.
3. Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD.
4. Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
 - a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
 - b. melaksanakan anggaran unit kerja yang dipimpinnya;
 - c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
 - d. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
 - e. menandatangani SPM-LS dan SPM-TU;
 - f. mengawasi pelaksanaan anggaran unit kerja yang dipimpinnya; dan
 - g. melaksanakan tugas-tugas kuasa pengguna anggaran lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh pejabat pengguna anggaran.

3.6. SKPD Urusan Pendidikan di DKI Jakarta

Pembahasan tesis ini menggunakan data sampel di Pemerintah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dan karena itu sifat otonomi Pemda DKI Jakarta adalah diatur berdasarkan UU No. 34 tahun 1999 tentang Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta yang menetapkan DKI Jakarta sebagai daerah Otonomi Khusus. Salah satu pasal menetapkan provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Dengan demikian DKI Jakarta tidak memiliki struktur pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota yang berdiri sendiri dengan sifat otonomi seperti daerah lainnya. Dengan demikian struktur kelembagaan pemerintah daerah khususnya Dinas Pendidikan adalah didasarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 16 tahun 2002 tanggal 21 Januari 2002 tentang Dinas Pendidikan Dasar Provinsi DKI Jakarta, Tugas Pokok Dinas Pendidikan Dasar adalah melaksanakan pembinaan dan penyelenggaraan Pendidikan

Dasar, Luar Sekolah dan Pendidikan Luar Biasa. Sedangkan Fungsi Dinas Pendidikan Dasar DKI Jakarta adalah sebagai berikut :

- 1) Perumusan kebijakan teknis di bidang pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 2) Pembinaan kurikulum taman kanak-kanak, pendidikan anak usia dini, sekolah dasar, sekolah lanjut tingkat pertama, pendidikan luar sekolah, dan sekolah luar biasa;
- 3) Pemberi bantuan, penyelenggaraan pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 4) Pembinaan tenaga kependidikan;Pembinaan dan pengurusan sarana, prasarana dan sumber belajar;
- 4) Pembinaan dan pengembangan program pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 5) Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 8) Pelaksanaan akreditasi dan standarisasi pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 9) Pemberian izin tertentu di bidang pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 10) Penetapan, pembukaan, pemecahan dan penutupan lembaga pendidikan dasar, pendidikan luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 11) Penyediaan, pengelolaan dan pendayagunaan gedung dan perlengkapan sekolah, taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah lanjutan pertama, luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 12) Pembinaan dan pengembangan penyelenggaraan pendidikan ekstra kurikuler dan kesiswaan sekolah taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah lanjutan pertama, luar sekolah dan sekolah luar biasa;
- 13) Pemberian akreditasi dan standarisasi pendidikan dasar dan pendidikan luar biasa;
- 14) Pelaksanaan pemantauan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang pendidikan dasar, luar sekolah dan pendidikan luar biasa;
- 15) Pengelolaan dukungan teknis dan adminsitratif;
- 16) Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

Tugas pokok Dinas Pendidikan Dasar adalah melaksanakan pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar, luar sekolah dan pendidikan luar biasa. Dalam

melaksanakan program-program pendidikan, Dinas Pendidikan Dasar didukung oleh instansi-instansi lain yang terkait dan Bappeda sebagai koordinator program-program pembangunan keseluruhan. Dalam pelaksanaan kegiatan struktur organisasi Dinas Pendidikan Dasar DKI Jakarta, terdiri atas :

- Kepala Dinas,
- Wakil Kepala Dinas,
- Bagian Tata Usaha,
- Subdinas Pendidikan Prasekolah, Luar Biasa dan Luar Sekolah
- Subdinas SD
- Subdinas SLTP
- Subdinas Tenaga Kependidikan
- Subdinas Gedung dan Perlengkapan Sekolah
- Subdinas Alat Pelajaran dan Sumber Belajar
- Subdinas Standarisasi dan Pengembangan Pendidikan,
- Suku Dinas Pendidikan Dasar,
- Seksi Dinas Pendidikan Dasar Kecamatan,
- Unit Pelaksana Teknis Dinas, dan
- Kelompok Jabatan Fungsional.

Indikator kinerja Dinas Pendidikan Dasar Provinsi DKI Jakarta digambarkan dalam Indikator Kinerja Sasaran. Hal tersebut terlihat dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi 5 Sub Dinas dan 1 Bagian Tata Usaha dalam jajaran Dinas Pendidikan Dasar Provinsi DKI Jakarta. Berikut hubungan antara sasaran dan Indikator Kinerja Sasaran (IKS) dengan Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing Sub Dinas dan Bagian TU.

Tabel 3.7 : Keterkaitan Indikator Kinerja dengan Tupoksi Dinas Dikdas DKI

No	Indikator Kinerja Sasaran	Tingkat Sekolah	Tugas Pokok dan Fungsi dari
1	Angka Partisipasi Murni (APM)	SD	Sub Dinas Standarisasi dan Pengembangan
		SMP	
2	Angka Putus Sekolah	SD	Sub Dinas Standarisasi dan Pengembangan
		SMP	
3	Sarana dan Prasarana	SD	Sub Dinas Dungkplah
		SMP	
4	Kebutuhan Guru	SD	Sub Dinas Tenaga Kependidikan
		SMP	
5	Tenaga Kependidikan Non Guru	SMP	Bagian Tata Usaha
6	Guru berkualitas dan Berkompetensi	SD	Sub Dinas Tenaga Kependidikan
		SMP	
7	Siswa Memiliki Buku Pelajaran	SD	Sub Dinas Alat Pelajaran dan Sumber Belajar
		SMP	
8	Jumlah Siswa	SD	Sub Dinas Pendidikan SD
		SMP	Sub Dinas Pendidikan SMP
9	Hasil Uji Sampel Mutu Pendidikan	SD	Sub Dinas Pendidikan SD
		SMP	Sub Dinas Pendidikan SMP
10	Angka Melanjutkan	SD	Sub Dinas Pendidikan SD
		SMP	Sub Dinas Pendidikan SMP

Sumber : Laporan hasil audit kinerja BPKP (diolah)

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

- Terdapat sentralisasi kewenangan khususnya pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang terlihat dari tanggung jawab ketercapaian indikator kinerja semua menjadi tanggung jawab Dinas Daerah.
- Suku dinas sebagai satuan kerja yang paling dekat dengan masyarakat konsumen pelayanan jasa pendidikan belum berfungsi optimal karena pemisahan kewenangannya dengan dinas daerah belum tegas.

3.7. Kelembagaan Akuntansi dan Keuangan Urusan Pendidikan di DKI Jakarta

Dalam rangka pengelolaan keuangan, telah ditunjuk pejabat yang diberikan kewenangan sebagai Otorisator dan Ordonator di lingkungan Dinas Dikdas Provinsi

DKI Jakarta. Penanggung jawab pengelolaan anggaran satuan kerja adalah Pemimpin Satuan Kerja yang bertindak sebagai Pengguna Anggaran. Pengguna Anggaran Satuan Kerja bertanggung jawab baik fisik, keuangan maupun administrasi atas pelaksanaan anggaran yang menjadi kewenangannya. Dalam pengelolaan pelaksanaan anggaran Kepala Dinas yang bertindak sebagai Pengguna Anggaran mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Pengguna Anggaran Satuan Kerja dibawahnya , yaitu :

- Kepala Bagian,
- Kepala Sub Dinas dan
- Kepala Balai Pelatihan Selaku Pengguna Anggaran Satuan Kerja.

Selanjutnya Pengelola Kegiatan atas penggunaan Belanja Daerah di lingkungan Dinas Dikdas Provinsi DKI Jakarta adalah Penanggung Jawab Kegiatan dan/atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA). Sedangkan Pemegang Kas (PK) dan atasan langsung PK ditetapkan melalui Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta. Pemegang Kas Cabang yang ditunjuk harus memenuhi beberapa syarat kompetensi khusus lainnya.

Panitia/pejabat pengadaan barang/jasa berasal dari pegawai negeri, baik dari instansi sendiri maupun instansi teknis lainnya yang memenuhi syarat yaitu memiliki integritas moral, disiplin dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas, memahami keseluruhan pekerjaan yang akan diadakan, memahami jenis pekerjaan tertentu yang menjadi tugas panitia/pejabat pengadaan yang bersangkutan, memahami isi dokumen pengadaan/metoda dan prosedur pengadaan, tidak mempunyai hubungan keluarga dengan pejabat yang mengangkat dan menetapkannya sebagai panitia/pejabat pengadaan, serta memiliki sertifikat keahlian pengadaan barang/jasa pemerintah. Khusus pelaksanaan Dana Dekonsentrasi dari APBN ditetapkan organisasi tersendiri untuk program dan kegiatan Dana Dekonsentrasi. Organisasi telah dibentuk secara tertulis dan diikuti dengan uraian tugasnya dan personilnya ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta.

3.8. Jenis Belanja Urusan Pendidikan Sebagai Standar Biaya

Pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan membawa implikasi terhadap perlunya disusun standar pembiayaan yang meliputi standarisasi komponen biaya pendidikan yang meliputi biaya operasional, biaya investasi dan biaya personal. Selanjutnya dinyatakan bahwa standar biaya-biaya

satuan pendidikan ini ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Standar pembiayaan pendidikan ini diharapkan dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pendidikan di setiap Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di seluruh Indonesia. Peraturan Pemerintah No.19/2005 terdapat kerancuan antara Bab I Pasal 1 Ayat (10) dan Bab IX Pasal 62 Ayat (1) s/d (5) tentang ruang lingkup standar pembiayaan. Ketentuan Umum tentang Standar Pembiayaan pada Pasal 1 tampak lebih sempit dari Pasal 62 yaitu standar pembiayaan pada Pasal 1 adalah mencakup standar yang mengatur komponen dan besarnya “biaya operasi” satuan pendidikan yang berlaku selama satu tahun. Pasal 62 mencakup “biaya investasi, biaya operasi dan biaya personal”. Pada Bab IX: Standar Pembiayaan, Pasal 62 disebutkan bahwa:

- (1) Pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal.
- (2) Biaya investasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumberdaya manusia, dan modal kerja tetap.
- (3) Biaya personal sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.
- (4) Biaya operasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) 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.
- (5) Standar biaya operasi satuan pendidikan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pendidikan berdasarkan usulan Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP)

Dalam praktiknya beberapa peraturan perundang-undangan yang mendasari klasifikasi biaya dalam pemerintahan dapat dikategorikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.8 : Jenis belanja dalam berbagai peraturan yang berlaku

No	Versi PP 19/05	Versi PP 24/04	Versi PP 58/05
A	Operasi	Operasi	Langsung
	Gaji dan Tunjangan	Pegawai	Pegawai
	Bahan dan Peralatan Habis Pakai	Barang	Barang dan Jasa
	Tak Langsung Lainnya	Bunga	
		Subsidi	
		Hibah	
		Bansos	
		Lainnya	
B	Investasi	Modal	Modal
	Sarana dan Prasarana	Tanah	Modal
		Peralatan dan Mesin	
		Gedung dan Bangunan	
		Jalan, Irigasi dan Jaringan	
		Aset Tetap Lainnya	
		Aset Lainnya	
	Pengembangan SDM		
	Modal Kerja Tetap		
C	-	-	Tak Langsung
			Pegawai
			Bunga
			Subsidi
			Hibah
			Bansos
			Bagi Hasil ke prov/kab/kota/pemdes
			Bantuan ke prov/kab/kota/pemdes
			Tak terduga
D	Personal	-	-
	Pakaian, transport, buku, konsumsi dst		

Pertanggung jawaban kepada pihak luar sebagai bahan Laporan Keuangan yang diaudit oleh auditor ekstern (BPK) adalah versi PP 24/04 tentang standar akuntansi pemerintah, sedangkan untuk tujuan akuntansi manajemen sebagai dokumen pertanggungjawaban dari level manajemen bawahan kepada level manajemen di atasnya (konsep *responsibility accounting*) menggunakan dasar yang mendua yaitu PP 19/05 standar nasional pendidikan dan PP 58/05 tentang pengelolaan keuangan daerah.

