

Investasi dalam Pendidikan pada Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia

Sebuah Kajian Pengeluaran Publik dan Pengelolaan Keuangan pada Tingkat Daerah



THE WORLD BANK



Royal Netherlands Embassy Jakarta



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

KANTOR BANK DUNIA JAKARTA

Gedung Indonesia Stock Exchange, Tower II/Lt. 12-13
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12910
Tel: (6221) 5299-3000
Fax: (6221) 5299-3111

BANK DUNIA

Bank Dunia
1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433 A.S.
Tel: (202) 458-1876
Fax: (202) 522-1557/1560
Email : feedback@worldbank.org
Website : www.worldbank.org

Dicetak bulan Februari 2008

Investasi dalam Pendidikan pada Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia: Sebuah Kajian Pengeluaran Publik dan Pengelolaan Keuangan pada Tingkat Daerah adalah produk staf Bank Dunia. Temuan-temuan, penafsiran, dan kesimpulan yang dinyatakan dalam dokumen ini tidak berarti mencerminkan pandangan Direksi Eksekutif Bank Dunia atau pemerintah yang diwakilinya.

Bank Dunia tidak menjamin ketepatan data yang tercantum dalam dokumen ini. Perbatasan, warna, denominasi, dan informasi lain yang ditunjukkan di setiap peta yang terdapat dalam dokumen ini tidak mengimplikasikan suatu penilaian terhadap bagian Bank Dunia sehubungan dengan status hukum setiap wilayah atau pengesahan atas persetujuan terhadap perbatasan tersebut.

Apabila timbul pertanyaan sehubungan dengan laporan ini, mohon hubungi Mae Chu Chang (mchang@worldbank.org) dan Cut Dian Rahmi Agustina (cagustina@worldbank.org)

Investasi dalam Pendidikan pada Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia

Sebuah Kajian Pengeluaran Publik dan
Pengelolaan Keuangan pada Tingkat Daerah

Daftar Istilah

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	Gol	(Angka Partisipasi Sekolah Kotor)
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	GRDP	<i>Government of Indonesia</i> (Pemerintah Indonesia)
APM	Angka Partisipasi Murni	HDI	<i>Gross Regional Domestic Product</i> (Produk Domestik Regional Bruto)
APK	Angka Partisipasi Kotor		<i>Human Development Index</i> (Indeks Pembangunan Manusia)
APP	Analisa Pengeluaran Publik	Inpres	Instruksi Presiden
BAKD	Bina Administrasi Keuangan Daerah	Kepmen	Keputusan Menteri
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Keppres	Keputusan Presiden
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Km	Kilometer
Bawasda	Badan Pengawasan Daerah	KUA	Kebijakan Umum Anggaran
BEC	<i>Basic Education Capacity</i> (Kapasitas Pendidikan Dasar)	LAKIP	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
BKD	Badan Kepegawaian Daerah	LPMP	Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan
BKKM	BeaSISWAKeluarga Kurang Mampu	MBE	<i>Managing Basic Education</i> (Pengelolaan Pendidikan Dasar)
BKM	Bantuan Khusus Murid	MenPan	Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara
BOMM	Bantuan Operasional Manajemen Mutu	Depkeu	Departemen Keuangan
BOS	Bantuan Operasional Sekolah	Depdagri	Departemen Dalam Negeri
BPS	Badan Pusat Statistik	Depag	Departemen Agama
CCT	<i>Conditional Cash Transfer</i> (Bantuan Tunai Bersyarat)	Depdiknas	Departemen Pendidikan Nasional
DAK	Dana Alokasi Khusus	MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
DASK	Dokumen Anggaran Satuan Kerja	MSS	<i>Minimum Service Standard</i> (Standar Pelayanan Minimum)
DAU	Dana Alokasi Umum	Musrenbang	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
DPA-SKPD	Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah	NER	<i>Net Enrollment Rate</i> (Angka Partisipasi Sekolah Bersih)
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	NGO	<i>Non-Governmental Organization</i> (Lembaga Swadaya Masyarakat)
DSSD	<i>Decentralized Social Services Delivery</i> (Pemberian Layanan Sosial Terdesentralisasi)	NTB	Nusa Tenggara Barat
GDP	<i>Gross Domestic Product</i> (Produk Domestik Bruto)	NTT	Nusa Tenggara Timur
GDS	<i>Governance and Decentralization Survey</i> (Survei Pemerintahan dan Desentralisasi)	O&M	<i>Operations and Maintenance</i> (Operasional dan Pemeliharaan)
GER	<i>Gross Enrollment Rate</i>	PAD	Pendapatan Asli Daerah
		PEACH	<i>Public Expenditure Analysis and Capacity Harmonization</i> (Analisis Belanja Publik dan

PER	Penyelarasan Kapasitas) <i>Public Expenditure Review</i> (Tinjauan Belanja Publik)	SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
Perpu	Peraturan Pemerintah	SMP	Sekolah Menengah Pertama
Perda	Pengganti Undang-Undang	SPM	Standar Pelayanan Minimum
PFM	Peraturan Daerah <i>Public Financial</i> <i>Management</i> (Pengelolaan Keuangan Publik)	RGM Susenas	Rasio Murid Guru Survei Sosial Ekonomi Nasional
PMU	<i>Program Management Unit</i> (Unit Pengelolaan Program)	SWA	<i>Sector-Wide Approach</i> (Pendekatan Lingkup Sektor)
Podes	Potensi Desa		
PPA	Pagu dan Prioritas Anggaran	Unicef	<i>United Nations Children's</i> <i>Fund</i> (Badan PBB untuk Dana Anak-Anak)
PREM	<i>Poverty Reduction and</i> <i>Economic Management</i> (Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Perekonomian)	Unesco	<i>United Nations Educational,</i> <i>Scientific and Cultural</i> <i>Organization</i> (Badan PBB untuk Pengelolaan Pendidikan, Ilmu Pengetahuan, dan Budaya)
RAPBS	Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Sekolah	WB	<i>World Bank</i> (Bank Dunia)
Anggaran regional	Anggaran Terkonsolidasi yang terdiri atas Anggaran Anggaran Pemerintah Provinsi dan Anggaran Pemerintah Kabupaten/ Kota	IPD	Indikator Pembangunan Dunia)
Renja-SKPD	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah		
Renstra RIPS	Rencana Strategis Rencana Induk Pengembangan Sekolah		
RKA-SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah		
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah		
RPJMD	Rencana Jangka Menengah Pemerintah Daerah		
SD	Sekolah Dasar		
SDN	Sekolah Dasar Negeri		
SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah		
Siswa	<i>Education System</i> <i>Improvement through</i> <i>Sector-Wide Approaches</i> Peningkatan Sistem Pendidikan melalui Pendekatan Lingkup Sektor		
SKPD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah		

Kata Pengantar

Sejak diterapkannya desentralisasi pada tahun 2001, tanggung jawab pemerintah daerah dalam menyediakan layanan pendidikan kepada penduduknya semakin meningkat. Kewenangan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah telah sepenuhnya dialihkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten. Belanja daerah untuk sektor pendidikan meningkat baik dalam hal jumlah maupun dalam bagian dari belanja pendidikan nasional. Jumlah belanja kabupaten/kota untuk sektor pendidikan meningkat dari Rp.26 triliun pada tahun 2001 menjadi 52 triliun pada tahun 2006 dan merupakan 50 persen dari total belanja publik nasional untuk sektor pendidikan pada tahun 2006. Sektor pendidikan di tingkat daerah pun mengalami peningkatan prioritas dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk mengalokasikan minimum 20% dari anggaran mereka untuk sektor pendidikan.

Agar alokasi belanja pendidikan yang signifikan ini dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan hasil pendidikan yang lebih baik, maka sangat penting untuk memahami pola belanja pemerintah daerah, sehingga penilaian yang layak atas efektivitas dan efisiensi belanja pemerintah daerah dapat dilaksanakan.

Tinjauan tentang belanja pendidikan daerah ini merupakan salah satu dari serangkaian kegiatan analisa dan perancangan yang akan menjadi dasar bagi Program Peningkatan Sistem melalui Lingkup Sektor (SISWA) dalam bidang pendidikan dasar. Kami berharap laporan ini dapat memberikan manfaat bagi tim SISWA, pemerintah, dan pemangku kepentingan lainnya melalui analisis yang dilakukan terhadap tren dalam investasi pendidikan dan pencapaiannya saat ini serta dapat menjadi sebuah model bagi program analisis belanja pendidikan yang lebih luas yang diharapkan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sendiri guna membantu mereka membuat perencanaan dan penganggaran yang lebih baik dan memberikan informasi tentang perencanaan pembelanjaan di masa depan.



Mae Chu Chang
Human Development Coordinator
Bank Dunia Indonesia



Wolfgang Fengler
Senior Economist
Bank Dunia Indonesia

Ucapan Terima Kasih

Laporan ini disusun oleh suatu tim inti yang dipimpin oleh Cut Dian Agustina (EASPR) bersama-sama dengan Elif Yavuz (EASPR) dan Ahmad Zaki Fahmi (EASPR). Dukungan dalam bentuk penelitian dan analisis data yang bermutu diberikan oleh Sukmawah Yuningsih dan Adrianus Hendrawan (EASPR). Input substantif penting juga diterima dari Andrew B. Ragatz (EASHD), Vincente Paqueo (EASHD) dan Eduardo Velez Bustillo (Manajer Sektor, EASHD).

Masukan yang berharga diperoleh dari Pemerintah Indonesia, terutama Prof. Dr. Suyanto dan timnya dari Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Departemen Pendidikan). Kami juga menyampaikan terima kasih atas bantuan selama kunjungan lapangan yang diberikan oleh Bappeda dan Dinas Pendidikan tingkat Provinsi Sumatera Utara, Jawa Tengah, Sulawesi Utara, dan Nusa Tenggara Timur, dan Dinas Pendidikan Kabupaten Asahan, Kota Binjai, Kota Magelang, Wonosobo, Kota Manado, Minahasa, Belu dan Timor Tengah Selatan.

Kelompok yang lebih besar dari Bank Dunia telah memberikan masukan berharga terhadap laporan ini, untuk itu tim inti mengucapkan terima kasih kepada: Ratna Kesuma, Prima Setiawan, Rosfita Roesli, Dandan Chen (EASHD), Meltem Aran, Sukarno Wirokartono, Bastian Zaini, Ahya Ihsan, Adrianus Hendrawan, Bambang Suharnoko (EASPR), dan Ajay Tandon (HDNHE). Penghargaan khusus juga kami sampaikan kepada Peter Milne yang telah membantu penyuntingan dan Arsianti yang telah membantu dalam proses penyusunan dan produksi.

Wolfgang Fengler (Senior Economist) dan Mae Chu Chang (Human Development Coordinator) mengkoordinir dan mengawasi proses keseluruhan

Daftar Isi

Daftar Istilah	ii
Kata Pengantar	iv
Ucapan Terima Kasih	v
Daftar Isi	vi
Ringkasan	9
Bab 1. Pembukaan	11
1.1. Peran Daerah dalam melakukan Investasi di Bidang Pendidikan	11
1.2. Pengumpulan Data, Pemilihan Daerah, dan Peningkatan Kapasitas dalam Analisis Belanja Daerah	12
1.3. Gambaran Umum tentang Analisis	13
Bab 2. Kerangka Hukum dan Arus Dana untuk Sektor Pendidikan	15
2.1. Kerangka Hukum	15
2.2. Aliran Dana untuk Sektor Pendidikan	18
Bab 3. Belanja Pendidikan di Tingkat Daerah	21
3.1. Gambaran Besar: Belanja Publik untuk Sektor Pendidikan di Indonesia	21
3.2. Belanja Pendidikan dan Pentingnya Daerah sebagai Unit Belanja	21
3.3. Pola dan Tren Belanja Pemerintah Daerah	22
3.4. Komposisi Ekonomi dan Program	27
3.5. Belanja <i>Out-of-Pocket</i> Rumah Tangga	31
3.6. Belanja di Tingkat Sekolah	32
Bab 4. Sistem Pendidikan Daerah dan Pencapaian	35
4.1. Prasarana dan Sarana Pendidikan	35
4.2. Sumber Daya Manusia dalam Pendidikan: Guru dan Murid	35
4.3. Pengeluaran Pendidikan, Capaian, dan Kemerataan Pendidikan	39
4.4. Efisiensi di Tingkat Daerah: Mengidentifikasi Praktik Terbaik	45
Bab 5. Perencanaan, Penganggaran, dan Pengawasan di Daerah untuk Sektor Pendidikan	47
5.1. Perencanaan dan Penganggaran	47
5.2. Pemantauan dan Evaluasi	50
5.3. Penilaian Pengelolaan Keuangan di Papua	51
Bab 6. Temuan-temuan Kunci dan Pilihan Kebijakan SWA	53
Lampiran	57
Referensi	61

Tabel

Tabel 1.1.	Daerah yang tercakup dalam studi ini	13
Tabel 2.1.	Belanja pendidikan sebagai persentase dari belanja pemerintah daerah, 2006	16
Tabel 2.2.	Ringkasan pengaturan pembiayaan antar pemerintah berdasarkan PP No. 38/2007	17
Tabel 3.1.	Belanja publik nasional untuk pendidikan (pusat + provinsi + kabupaten) Tahun 2001-08	22
Tabel 3.2.	Nominal belanja pendidikan berdasarkan tingkatan pemerintahan, 2001-06	23
Tabel 3.3.	Bagian belanja rutin dan pembangunan berdasarkan tingkat pemerintahan, Tahun 2001-04	23
Tabel.3.4.	Distribusi belanja rutin berdasarkan tingkatan pemerintah daerah, 2002-06	24
Tabel 3.5.	Belanja pendidikan sebagai bagian dari total belanja di daerah yang dikunjungi, 2001-06	26
Tabel 3.6.	Komposisi belanja rutin dan pembangunan untuk sektor pendidikan, 2001-05	27
Tabel 3.7.	Rencana vs. realisasi anggaran di daerah yang dikunjungi, 2005	28
Tabel 3.8.	Belanja publik dan aparat untuk pendidikan	31
Tabel 3.9.	Alokasi dana BOS berdasarkan tingkat dan jenis sekolah di daerah yang dikunjungi, 2005	34
Tabel 4.1.	Rata-rata wilayah layanan sekolah di daerah yang dikunjungi, 2006	36
Tabel 4.2.	Sekolah per 1.000 anak usia sekolah di daerah yang dikunjungi, 2006	36
Tabel 4.4.	Beberapa indikator ketersediaan sekolah	43
Tabel 4.5.	Belanja daerah per kuintil kemiskinan, 2005	44
Tabel 5.1.	Mekanisme pemantauan sekolah	51
Tabel 1.	Belanja untuk Pendidikan oleh Pemerintah Pusat (Dekonsentrasi), Pemerintah Daerah, dan Belanja <i>Out-of-Pocket</i> Rumah Tangga Tahun 2005	57
Tabel 2.	Belanja untuk Pendidikan Pemerintah Daerah Tahun 2001-2006	58
Tabel 3.	Belanja Rutin dan Pembangunan untuk Pendidikan Tahun 2004-2006	58
Tabel 4.	Klasifikasi Ekonomi Belanja Rutin untuk Pendidikan Tahun 2006	59
Tabel 5.	Belanja Publik dan Aparatur untuk Pendidikan Tahun 2005 dan 2006	59
Tabel 6.	APM, Angka Melek Huruf, dan Rata-Rata Tahun Bersekolah, Tahun 2005	60
Tabel 7.	Jumlah Murid, Keadaan Ruang Kelas, dan Jumlah Sekolah Tahun 2006	60

Gambar

Gambar 2.1.	Arus dana dalam belanja pendidikan	19
Gambar 3.1.	Tren dalam belanja pendidikan nasional, 2001-08	22
Gambar 3.2.	Belanja pendidikan berdasarkan klasifikasi ekonomi, tingkat pemerintahan dan komposisi belanja rutin pemerintah kabupaten	23
Gambar 3.3.	Sumber-sumber belanja pendidikan pemerintah daerah, 2005	24
Gambar 3.4.	Belanja pendidikan pemerintah daerah berdasarkan sumber dana di kabupaten/kota yang dikunjungi, 2005	25
Gambar 3.5.	Belanja Pendidikan dan persentasenya dari total belanja , 2001-06	25
Gambar 3.6.	Belanja pendidikan di daerah yang dikunjungi, 2001-06	25
Gambar 3.7.	Belanja pendidikan per kapita di 10 daerah yang dikunjungi, 2006	26

Gambar 3.8.	Komposisi ekonomis belanja rutin di daerah yang dikunjungi, 2006	28
Gambar 3.9.	Komposisi program di daerah yang dikunjungi, 200	30
Gambar 3.10.	Perincian belanja publik dan aparat di 10 daerah yang dikunjungi, 2006	31
Gambar 3.11.	Belanja out-of-pocket rumah tangga di daerah yang dikunjungi, 2004-06	32
Gambar 4.1.	SD per 1.000 anak usia SD berdasarkan kecamatan in Kab. Belu dan Kab. Wonosobo, 2006	36
Gambar 4.2.	GMR untuk tingkat SLTP dan SLTA berdasarkan kecamatan di Kab. Belu, 2006	37
Gambar 4.3.	Kelebihan dan kekurangan pasokan guru SD berdasarkan daerah dan kecamatan, 2006	38
Gambar 4.4.	Kualifikasi guru di daerah yang dikunjungi, 2006	39
Gambar 4.5.	Angka partisipasi murni tingkat SD dari daerah yang dikunjungi, 2002-06	40
Gambar 4.6.	Angka partisipasi murni tingkat SLTP dari daerah yang dikunjungi, 2002-06	40
Gambar 4.7.	Angka partisipasi murni tingkat SLTA dari daerah yang dikunjungi, 2002-05	40
Gambar 4.8.	Angka putus sekolah tingkat SD dari daerah yang dikunjungi, 2002-06	41
Gambar 4.9.	Rata-rata lama bersekolah di daerah yang dikunjungi, 2001-05	41
Gambar 4.10.	Angka melek huruf di daerah yang dikunjungi, 2001-06	42
Gambar 4.11.	Angka partisipasi murni tingkat SLTP berdasarkan kuintil pendapatan, 2005	42
Gambar 4.12.	Belanja per kapita, angka partisipasi sekolah bersih tingkat SLTP dan SLTA	42
Gambar 4.13.	Garis batas praktik terbaik untuk kinerja sektor pendidikan di tingkat daerah	45
Gambar 4.14.	Distribusi indeks output berdasarkan kuintil input	45
Gambar 5.1	Kerangka normatif untuk proses penyusunan anggaran tahunan	49
Gambar 5.2.	Nilai Pengelolaan Keuangan Publik secara keseluruhan untuk semua pemerintah daerah yang dinilai	52
Gambar 5.3.	Nilai rata-rata untuk setiap bidang strategis	52
Gambar 1.	Pendapatan dan Belanja untuk Pendidikan Kabupaten/Kota, Tahun 2005	57

Kotak

Kotak 2.1.	Latar belakang hukum dari “aturan 20 persen” di Indonesia	16
Kotak 3.1.	Apa yang mendorong pola belanja pendidikan?	29
Kotak 4.1.	Standar pelayanan minimum di sektor pendidikan	44
Kotak 5.1.	Tersesat dalam penterjemahan: Bagaimana rencana jangka menengah diterjemahkan ke dalam rencana sektor pendidikan	48
Kotak 5.2.	Pengelolaan keuangan dan formula pendanaan sekolah di Kota Magelang	50

Ringkasan

Garis besar perkembangan pendidikan

- **Pada tahun 2006, sebagian besar belanja pendidikan, sekitar 56 persen, dipergunakan di tingkat daerah.** Pemerintah kabupaten/kota merupakan penyumbang utama pengeluaran ini yang mencapai 51 persen dari total pengeluaran pendidikan, sedangkan pengeluaran yang dilakukan pemerintah propinsi hanya sebesar 5 persen. Proporsi tersebut menunjukkan tren dalam pemberian layanan pendidikan, dimana pemerintah kabupaten/kota memiliki bagian yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah pusat.
- **Pengeluaran pendidikan di tingkat kabupaten/kota mengalami peningkatan sejak diberlakukannya desentralisasi, namun demikian proporsi pengeluaran untuk pendidikan terhadap total anggaran justru mengalami penurunan.** Tren penurunan terutama sejak tahun 2005 mungkin disebabkan karena adanya transfer BOS (Bantuan Operasional Sekolah) dari pemerintah pusat.
- **Pengeluaran agregat di tingkat daerah pada tahun 2006, termasuk di sebagian besar daerah yang dikunjungi, telah dapat memenuhi amanat undang-undang '20 persen' dengan belanja gaji diikutsertakan dalam perhitungan.** Pada tahun 2007, Mahkamah Konstitusi telah mengamanatkan bahwa ketentuan 20 persen dari total pengeluaran harus mencakup seluruh pengeluaran pendidikan (termasuk pengeluaran gaji) di setiap tingkat pemerintahan.
- **Angka Partisipasi Sekolah Murni (APM) untuk tingkat sekolah dasar di sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi telah mendekati angka universal, kecuali untuk beberapa daerah di Papua.** Kabupaten/kota yang memiliki APM yang tinggi di tingkat SD

umumnya juga memiliki APM yang tinggi di tingkat SMP. Perbedaan APM di tingkat SD dan SMP lebih terlihat signifikan di kabupaten dibandingkan dengan daerah kota. Kondisi ini menunjukkan lebih tingginya tingkat transisi dari sekolah dasar ke sekolah lanjutan di wilayah kota dibandingkan dengan wilayah kabupaten.

- **Terdapat variasi dalam hal akses ke sekolah dan ketersediaan guru, namun hampir semuanya memiliki nilai yang lebih baik dari rata-rata nasional.** Akses ke sekolah secara nasional dan di hampir semua kabupaten/kota yang dikunjungi, untuk setiap jenjang sekolah telah baik, walaupun ditemukan variasi yang lebih besar di tingkat kecamatan. Berdasarkan Indikator Pembangunan Dunia (IPD), rasio murid dan guru (RMG) di daerah yang dikunjungi berada di bawah RMG untuk wilayah negara dengan tingkat pendapatan rendah dan menengah, yang menunjukkan ketersediaan tenaga pengajar yang memadai.

Isu-isu Penting:

- **Meskipun kabupaten/kota membelanjakan sebagian besar dari total belanja pendidikan nasional, namun belanja ini mayoritas merupakan belanja rutin yang telah ditetapkan.** Lebih dari 90 persen pengeluaran rutin yang dibelanjakan oleh pemerintah daerah dialokasikan untuk pengeluaran gaji.
- **Tingkat partisipasi sekolah di tingkat lanjutan masih menjadi permasalahan di sejumlah kabupaten/kota dan antar kelompok pendapatan.** Adanya jembatan yang menghubungkan antara tingkat dasar dan sekolah lanjutan sangatlah penting untuk meningkatkan tingkat transisi. Untuk masyarakat yang termasuk dalam kuantil pendapatan rendah, akses terhadap

pendidikan masih menjadi permasalahan dimana biaya transportasi dan pendidikan memiliki peran yang besar di dalamnya. Tantangan penting lainnya yang harus dihadapi sejumlah kabupaten adalah upaya untuk meningkatkan angka melek huruf.

- **Kondisi prasarana pendidikan di beberapa kabupaten/kota di Indonesia masih buruk.** Kondisi ini semakin mengkhawatirkan mengingat hanya kurang dari 1 persen dari pengeluaran rutin yang dialokasikan untuk belanja operasional dan pemeliharaan.
- **Masih adanya ketimpangan dalam penyebaran sekolah dan guru antar kecamatan.** Permasalahan kelebihan dan kekurangan jumlah guru serta kurangnya jumlah guru yang memenuhi kualifikasi gelar untuk mengajar masih banyak ditemui di kabupaten/kota yang diobservasi. Di sekolah tingkat dasar, sebagian besar guru hanya merupakan lulusan Sekolah Menengah Atas, meskipun terdapat peraturan yang mensyaratkan guru untuk memiliki sertifikat sarjana.
- **Tidak adanya keselarasan antara proses perencanaan dan penganggaran masih banyak dijumpai di kabupaten/kota yang diobservasi baik antar sektor maupun antara pemerintah daerah dengan dinas.** Ketiadaan ini mungkin tidak hanya disebabkan oleh kurangnya kapasitas pemerintah daerah, atau tidak adanya kerangka hukum yang memayunginya, namun karena tidak adanya budaya perencanaan dan ketiadaan penilaian kinerja.

Rekomendasi:

- **Pemerintah daerah perlu memprioritaskan pendidikan tingkat menengah.** Investasi dapat dilakukan dengan memperkuat serta mengalokasikan anggaran mereka untuk program beasiswa dan program menarik kembali remaja dan anak-anak ke sekolah. Peningkatan angka melek huruf tidak hanya membutuhkan ekspansi sistem sekolah untuk meningkatkan APM tetapi juga upaya untuk merangkul masyarakat buta huruf yang tidak lagi berada pada usia sekolah. Pemerintah daerah pun harus memasukkan program khusus yang berusaha untuk memerangi buta huruf ke dalam prioritas anggaran pendidikan mereka, serta memberikan kesempatan kedua bagi mereka yang melewatkan kesempatan untuk mengenyam pendidikan formal.
- **Kabupaten/kota perlu meningkatkan kapasitasnya untuk mengevaluasi efisiensi**

pengeluaran mereka dan mengidentifikasi isu utama di sektor pendidikan.

Pendampingan teknis mungkin dibutuhkan untuk mencapai tujuan ini. Selain itu, pemerintah pusat dapat melakukan pengawasan atas komposisi pengeluaran pemerintah daerah dan memberikan insentif atau disinsentif guna meningkatkan komposisi anggaran. Salah satu mekanisme yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan menggunakan komposisi anggaran pemerintah daerah sebagai indikator target pengeluaran dekonsentrasi.

- **Pemerintah daerah perlu melakukan evaluasi kembali terhadap alokasi dan pengangkatan guru secara efektif, terutama terkait dengan permasalahan ketimpangan distribusi guru.** Pemerintah daerah harus menyelaraskan antara perencanaan alokasi guru dengan program insentif sebagaimana yang dipersyaratkan oleh UU No. 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Evaluasi untuk penempatan guru perlu didukung oleh kerangka penempatan yang lebih jelas mengingat guru merupakan bagian dari sistem pegawai negeri nasional, dimana pemerintah tidak hanya harus mengatur mutasi guru antar sekolah dalam satu kabupaten, melainkan juga mutasi guru antar kabupaten dan antar propinsi.
- **Investasi pada kualitas mengajar dilakukan melalui sertifikasi guru bersamaan dengan mekanisme dan pengawasan kinerja yang layak.** Kurangnya mutu pendidikan yang dimiliki menjadi isu baik di kabupaten maupun di kota. Sertifikasi guru dapat membantu dalam meningkatkan hasil pembelajaran apabila diterapkan mekanisme dan institusi yang layak dalam mengontrol kinerja, seperti kehadiran guru dan kualitas pengajaran.
- **Sistem pengukuran kinerja yang terintegrasi secara nasional dibutuhkan untuk memastikan bahwa pemerintah daerah bertanggung jawab dalam mengembangkan hasil pendidikan dan dalam menyelaraskan perencanaan dan penganggaran di wilayah mereka.** Sistem yang demikian dapat bertindak sebagai penyeimbang antara otonomi penuh yang diberikan kepada kabupaten/kota dalam mengelola pengeluaran mereka dan hasil yang mereka capai dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki. Pengukuran kinerja yang layak dapat dilaksanakan dengan menggunakan standar pelayanan minimum (SPM) sebagai dasar awal.

Bab 1

Pembukaan

1.1. Peran Daerah dalam melakukan Investasi di Bidang Pendidikan

Pemerintah Indonesia telah menjadikan investasi dalam bidang pendidikan sebagai prioritas utama dan dalam beberapa tahun terakhir ini telah mengalokasikan persentase yang lebih besar dari anggarannya untuk sektor pendidikan. Belanja publik nasional untuk sektor pendidikan meningkat dari 2,8 persen pada tahun 2001 menjadi 3.1 persen pada tahun 2006 relatif terhadap PDB. Pengurangan subsidi bahan bakar minyak memungkinkan Pemerintah Indonesia mengalokasikan kembali sumber daya publik untuk belanja pendidikan, misalnya melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Program Keluarga Harapan (PKH). Sektor pendidikan telah menggantikan pembayaran bunga atas utang sebagai mata anggaran terbesar dalam anggaran Pemerintah Indonesia. Belanja publik untuk sektor pendidikan diperkirakan meningkat lagi hingga 3,3 persen pada tahun 2008 sesuai dengan data anggaran.

Sejak tahun 2001, pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap penyediaan layanan pendidikan dan sebagai akibatnya, saat ini mereka membelanjakan mayoritas total anggaran pendidikan tersebut. Pada tahun 2006, sekitar 56 persen dari anggaran pendidikan Pemerintah Indonesia dilaksanakan di tingkat daerah. Pemerintah kabupaten/kota merupakan pembelanja

utama, dengan jumlah sekitar 51 persen dari total pembelanjaan, sementara pemerintah provinsi membelanjakan sekitar 5 persen sisanya.

Agar belanja publik tersebut dapat dimanfaatkan untuk mewujudkan peningkatan kinerja hasil, pemerintah kabupaten/kota harus memiliki kapasitas manajemen keuangan yang memadai. Selain itu, kabupaten/kota harus mampu mengevaluasi efektifitas dan efisiensi pembelanjaan mereka dan selanjutnya, menggunakan informasi tersebut untuk membuat keputusan tentang pembelanjaan di masa depan. Sehubungan dengan masalah pemerintahan dan menilik peningkatan alokasi belanja pendidikan di tingkat daerah, Pemerintah Indonesia berharap dapat meningkatkan kapasitas kabupaten/kota sehingga mereka dapat memanfaatkan sumber daya mereka dengan baik. Dalam hal ini, peningkatan perencanaan yang baik, penganggaran, pengadaan, manajemen keuangan, dan praktik-praktik akuntabilitas menjadi prioritas penting.

Peningkatan Sistem Pendidikan yang akan datang melalui Program Pendekatan Lingkup Sektor (Siswa) merupakan suatu program dukungan anggaran yang besar yang bertujuan untuk mengatasi tantangan-tantangan terkait dengan pemerintahan, manajemen, dan alokasi sumber daya. Tujuan utama pengembangan Program SISWA adalah untuk meningkatkan angka partisipasi, penyelesaian, dan kualitas pendidikan dasar dengan memberikan dukungan bagi pelaksanaan strategi pengembangan pendidikan (Renstra) tidak hanya pada Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas)

dan Departemen Agama (Depag), melainkan juga pada pemerintah daerah. Guna menjamin komitmen dan kepemilikan program Siswa, suatu komponen yang besar siap memberikan hibah kepada Dinas Pendidikan di tingkat kabupaten berdasarkan kinerja indikator hasil pendidikan dasar mereka.

Tinjauan tentang belanja pendidikan di tingkat kabupaten/kota dan manajemen keuangan ini merupakan output dari Program Kapasitas Pendidikan, yang bertujuan untuk mempersiapkan peluncuran atas program SISWA yang lebih besar di bawah Renstra (Rencana Strategi) 2010-14 untuk pendidikan dasar. Oleh karena itu, dokumen ini merupakan salah satu hasil output dari serangkaian kegiatan analitis dan rancangan yang lebih besar yang akan menjadi dasar bagi suatu program pendekatan lingkup sektor (SISWA) di bidang pendidikan dasar.

1.2. Pengumpulan Data, Pemilihan Daerah, dan Peningkatan Kapasitas dalam Analisis Belanja Daerah

Kegiatan ini terutama difokuskan pada belanja pendidikan kabupaten/kota dan analisis manajemen keuangan dan dilaksanakan bersama-sama dengan Tim Pendidikan dan Tim Pengurangan Kemiskinan dan Pengelolaan Perekonomian (PREM) Bank Dunia Jakarta. Metodologi yang diterapkan dalam analisis ini telah dikembangkan oleh tim PREM dan dikenal dengan pendekatan PEACH, yang merupakan kepanjangan dari Analisis Belanja Publik dan Penyelesaian Kapasitas. PEACH telah diterapkan di sejumlah provinsi seperti di Gorontalo, Aceh, Nias, dan Papua, dan merupakan pendekatan program guna mengusahakan analisis belanja yang komprehensif bersama dengan pemangku kepentingan lokal di tingkat daerah. Dalam analisis ini, pendekatan tersebut digunakan terutama untuk menganalisis belanja sektor pendidikan di tingkat kabupaten/kota.

Upaya signifikan diperlukan dalam melaksanakan tinjauan belanja yang tepat di tingkat kabupaten/kota sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai prakarsa PEACH yang telah diselesaikan sejauh ini, oleh sebab itu hanya 10 kabupaten/kota yang dicakup dalam upaya awal ini. Namun

demikian, analisa pengeluaran publik (APP) sektoral kabupaten/kota ini merupakan suatu model bagi program APP lokal yang lebih luas yang diharapkan dapat dilaksanakan sehubungan dengan program SISWANasional.

Dalam hal pemilihan kabupaten/kota untuk pelaksanaan analisis belanja ini, tim berusaha untuk menggabungkan proses pemilihan dengan pendekatan sasaran kabupaten/kota yang diterapkan dalam Siswa. SISWA bertujuan untuk memberikan dukungan anggaran secara adil kepada kabupaten/kota dengan cakupan luas di seluruh Indonesia, oleh sebab itu tim memutuskan untuk menjatuhkan sasaran kepada kabupaten/kota yang memiliki reputasi relatif baik dalam hal penganggaran, perencanaan, dan pengelolaan belanja, serta kabupaten/kota yang dikenal sebagai kabupaten/kota yang 'miskin' dan tidak memiliki kapasitas dalam sektor pembangunan manusia.¹

Guna menjamin keadilan wilayah, tim memutuskan untuk memfokuskan perhatian kepada lima provinsi yang berada di lima wilayah/pulau yang berbeda di Indonesia dan dalam provinsi-provinsi tersebut, memilih daerah pedesaan perkotaan sebagai sasaran. Selain itu, tim juga mengunjungi dinas-dinas pendidikan di tingkat provinsi guna memastikan bahwa data-data kabupaten/kota yang komprehensif, yang disusun atau diringkas di tingkat provinsi, bisa diikutsertakan dalam melaksanakan analisis terhadap berbagai kabupaten/kota. Selanjutnya, pemeriksaan silang di tingkat provinsi memungkinkan verifikasi tidak hanya dalam kelengkapan dan transparansi data kabupaten/kota, tetapi juga dalam penilaian mekanisme penyerahan data di berbagai wilayah dan memberikan peluang untuk mendokumentasikan kelemahan sistem informasi yang mungkin timbul dalam sistem pendidikan daerah.

Data dikumpulkan oleh tim analisis riset yang mengunjungi sejumlah besar pemangku kepentingan mulai dari dinas pendidikan di tingkat kabupaten sampai dengan sekolah dan Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda). Sebagian besar kabupaten dikunjungi selama jangka waktu tiga hari dan data yang dikumpulkan dilengkapi dengan kumpulan data

¹ Dalam hal ini kata 'miskin' dipahami sebagai miskin baik secara fiskal maupun secara ekonomis.

tambahan di kantor dinas pendidikan tingkat provinsi yang berkaitan. Secara umum, staf kantor dinas pendidikan tingkat provinsi memfasilitasi pertemuan dengan tim kabupaten/kota. Sehubungan dengan analisis di tingkat sekolah, tim melengkapi penelitian lapangannya temuan yang berasal dari survei GDS2 (Survei Pemerintahan dan Desentralisasi 2) untuk kabupaten/kota (dari 10 kabupaten/kota yang dipilih) yang termasuk dalam survei, yaitu: Kab. Asahan, Kota Manado, Kab. Belu, Kab. Timtengsel, dan Kab. Jayawijaya.

1.3. Gambaran Umum tentang Analisis

Analisa Pengeluaran Publik (APP) ini terdiri atas enam bab. Setelah bab pembukaan ini, bab kedua mencakup kerangka hukum pembiayaan sektor

pendidikan, serta arus dana yang dibelanjakan untuk layanan pendidikan. Bab ketiga merupakan dokumen inti dan menyajikan analisis tren dan pola belanja publik. Susunan pengeluarang berdasarkan fungsi ekonomi dan program di tingkat kabupaten/kota juga dibahas dalam tinjauan ini. Selanjutnya, belanja rumah tangga untuk sektor pendidikan serta belanja di tingkat sekolah, terutama melalui program BOS juga dianalisis. Bab keempat berfokus pada sistem pendidikan dan outputnya di tingkat kabupaten/kota. Input sistem pendidikan, seperti infrastruktur pendidikan dan sumber daya manusia, dan output (yang bersifat distribusi) dalam hal tingkat partisipasi sekolah, angka melek huruf, dll turut pula dibahas. Bab kelima meninjau mekanisme perencanaan dan penganggaran yang ditemukan di tingkat kabupaten/kota. Akhirnya, bab keenam dari laporan ini berisi pilihan kebijakan dan pesan utama yang berguna bagi program Siswa.

Tabel 1.1. Daerah yang tercakup dalam studi ini

Karakteristik Wilayah	Sumber Daya Fiskal	PDRB	Kemiskinan	Kota/Desa
Provinsi Sumatera Utara				
Kab Asahan	Rendah	Sedang	Sedang	Desa
Kota Binjai	Sedang	Tinggi	Rendah	Kota
Provinsi Jawa Tengah				
Kab Wonosobo	Rendah	Rendah	Tinggi	Desa
Kota Magelang	Tinggi	Tinggi	Sedang	Kota
Provinsi Sulawesi Utara				
Kab Minahasa	Tinggi	Sedang	Rendah	Desa
Kota Manado	Sedang	Tinggi	Rendah	Kota
Provinsi NTT				
Kab Timur Tengah Selatan	Sedang	Rendah	Tinggi	Desa
Kab Belu	Sedang	Rendah	Sedang	Desa
Provinsi Papua				
Kab Jayawijaya	Rendah	Rendah	Tinggi	Desa
Kab Jayapura	Tinggi	Sedang	Tinggi	Desa

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data BPS/DepKeu (Susenas, SIKD, PDRB).

Uraian Terperinci tentang Output dari Kegiatan yang Dilakukan

Sejumlah output dihasilkan dari kegiatan ini, diantaranya adalah analisa pengeluaran daerah ini. Output kegiatan dirangkum di bawah ini.

Database Daerah atas Kabupaten/Kota yang Dipilih: Database kabupaten/kota berisi data anggaran yang dihimpun selama kunjungan lapangan, yang sebagian besar merupakan data belanja dan anggaran daerah, serta informasi kualitatif sehubungan dengan proses perencanaan dan penganggaran di berbagai lembaga. Selanjutnya, data berkaitan dengan output untuk indikator kinerja pendidikan utama turut diikutsertakan dan sebagian besar dikutip dari sumber data yang telah ada, seperti Susenas, Podes, dan SIKD. Guna melakukan analisis tren dan melakukan perbandingan antar kabupaten yang dinamis, data tentang belanja dan alokasi yang tersedia selama beberapa tahun dikumpulkan (2001-06/07). Format database adalah dalam Microsoft Excel, walaupun beberapa bagian dilengkapi dengan STATA dataset.

APP untuk Sektor Pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota

APP untuk sektor pendidikan di tingkat kabupaten/kota memberikan input kepada program SISWAdan bertujuan untuk mendukung desain proyek serta memisahkan kebutuhan kabupaten/kota berkenaan dengan manajemen keuangan publik dan dukungan analisis pembelanjaan. APP tidak hanya difokuskan pada uraian tren dan pola belanja kabupaten/kota, melainkan juga tinjauan terhadap kerangka hukum sehubungan dengan belanja pendidikan dan proses perencanaan dan penganggaran.

Perangkat Analisis Belanja Pendidikan di Tingkat Kabupaten

Salah satu sub-komponen APP adalah perangkat bagi kabupaten/kota untuk menjalankan analisis belanja di sektor pendidikan. Perangkat tersebut didasarkan pada pengalaman dan metodologi yang dihasilkan dari pelaksanaan PEACH Bank Dunia dan secara khusus dalam tinjauan ini telah disesuaikan untuk sektor pendidikan. Output ini dimaksudkan untuk memperkuat kapasitas kabupaten/kota dan sosialisasinya direncanakan berdasarkan komponen kedua SISWAdan Proyek Pendidikan Dasar.

Bab 2

Kerangka Hukum dan Arus Dana untuk Sektor Pendidikan

Dalam bab ini dibahas tentang kerangka hukum dan arus dana untuk sektor pendidikan. Sistem yang diuraikan dalam tinjauan ini sebagian besar berlaku di tingkat nasional, karena sebagian besar peraturan berlaku di seluruh wilayah, walaupun peraturan daerah terdapat juga di beberapa kabupaten/kota yang dikunjungi. Struktur aliran dana juga memungkinkan dilakukannya perbandingan secara nasional dan dengan demikian dapat memberikan pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan dalam mempersiapkan komponen hibah untuk kinerja SISWAdi tingkat kabupaten/kota.

2.1 Kerangka Hukum

Tanggung jawab pemerintah daerah sehubungan dengan alokasi anggaran untuk sektor pendidikan telah ditetapkan berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan. Di antara peraturan perundang-undangan tersebut yang paling penting adalah: Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen, dan yang terakhir adalah Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang hubungan antar pemerintahan dan peran dan fungsi daerah. Bagian di bawah ini membahas tentang isi dokumen hukum tersebut.

2.1.1. Tanggungjawab Pembiayaan Pendidikan di Tingkat Pusat dan Daerah

Undang-undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk mengalokasikan minimum 20 persen dari anggaran mereka untuk sektor pendidikan, di luar belanja gaji dari tolok ukur ini.² Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk mengalokasikan sebagian dari anggaran kabupaten/kota untuk gaji para guru yang diangkat oleh pemerintah. Dana untuk gaji guru dibayarkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota melalui transfer dana alokasi umum (DAU). Alokasi dana untuk unit pendidikan (kelompok layanan pendidikan yang menyediakan pendidikan formal, non-formal, dan informal di setiap tingkat dan jenis pendidikan) oleh pemerintah pusat dan daerah juga dilakukan dalam bentuk hibah.

2 Pada tahun 2007, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa gaji guru akan termasuk dalam 20 persen alokasi anggaran untuk pendidikan. Namun demikian, dokumen tersebut hanya mencantumkan pembahasan singkat tentang masalah tersebut sementara revisi atas Undang-Undang 20/2003 masih belum ditetapkan.

Kotak 2.1: Latar belakang hukum dari “aturan 20 persen” di Indonesia

- 1945: Konstitusi Indonesia dalam Pasal 31 menetapkan: (1) “Setiap warga negara berhak atas pendidikan” dan; (2) “Pemerintah harus menetapkan dan melaksanakan suatu sistem pendidikan nasional yang akan diatur oleh undang-undang.”
- 2002: Hampir 60 tahun kemudian, pasal Konstitusi ini diubah sehingga berbunyi: “Negara harus mengalokasikan minimum 20 persen dari anggaran APBN untuk belanja pendidikan, guna memenuhi kebutuhan pendidikan nasional.”
- 2003: Kemudian, Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Bagian 4, Pasal 49) kembali menetapkan tolok ukur tahun 2002. Undang-undang tahun 2003 tersebut mempersempit cakupan pos belanja yang termasuk dalam 20 persen target dengan mengecualikan gaji. Sebagaimana dinyatakan: “Dana pendidikan, kecuali gaji pendidik dan belanja pendidikan layanan, dialokasikan minimum 20 persen dari APBN dan minimum APBD.”
- 2007: Mahkamah Konstitusi dalam keputusannya No. 24/PUU-V/2007 menguraikan bahwa gaji guru termasuk dalam 20 persen alokasi anggaran untuk pendidikan.
- 2008: Mahkamah Konstitusi dalam keputusannya No. 13/PUU-VI/2008 memberikan suatu ultimatum kepada pemerintah untuk mematuhi 20 persen bagian tersebut.

Sumber: Berinvestasi dalam Pendidikan Indonesia, Bank Dunia (2007a) dan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Belanja agregat di tingkat daerah pada tahun 2006, serta di 10 kabupaten/kota yang dikunjungi masih jauh dari memenuhi 20 persen amanat apabila gaji dikecualikan dari perkiraan tersebut. Tidak satu pun dari 10 kabupaten/kota yang dikunjungi dapat memenuhi amanat tersebut. Bahkan, belanja pendidikan (di luar belanja gaji) di 10 kabupaten/kota tersebut kurang dari 10 persen dari anggaran daerah mereka. Kab. Timur Tengah Selatan dan Kab. Wonosobo mencapai persentase tertinggi yaitu, masing-masing 8,9 dan 6,6 persen dari total belanja (kecuali gaji), yang dialokasikan untuk sektor pendidikan. Namun demikian, gambaran tersebut berubah secara signifikan ketika gaji dimasukkan ke dalam perkiraan. Keseluruhan kabupaten di tingkat nasional dan sebagian besar kabupaten/

kota yang dikunjungi telah mencapai atau melewati angka 20 persen yang diamanatkan, kecuali satu di Papua. Seluruh bagian belanja pendidikan terhadap total belanja termasuk gaji guru di tingkat nasional mencapai 28,3 persen dan hanya 6,3 persen apabila gaji dikecualikan.

Tabel 2.1. Belanja pendidikan sebagai persentase dari belanja pemerintah daerah, 2006

Kabupaten	Bagian belanja pendidikan (termasuk gaji)	Bagian belanja pendidikan (tidak termasuk gaji)
Kab. Asahan – Sumatera Utara	39,9	4,6
Kota Binjai – Sumatera Utara	26,3	3,7
Kab. Wonosobo – Jawa Tengah	37,0	6,6
Kota Magelang – Jawa Tengah	30,6	2,2
Kab. Minahasa – Sulawesi Utara	35,1	5,8
Kota Manado – Sulawesi Utara	30,2	2,4
Kab. Timur Tengah Selatan – NTT	35,7	8,9
Kab. Belu – NTT	32,2	6,4
Kab. Jayawijaya – Papua	14,0	3,8
Kab. Jayapura – Papua	17,8	5,0
Rata-rata dari 10 kabupaten	29,0	5,1
Agregat kabupaten (nasional)	28,3	6,3

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/DepKeu dan data APBD kabupaten.

Dibandingkan dengan kabupaten/kota lain yang dikunjungi, Kabupaten Jayawijaya dan Kabupaten Jayapura di Papua memiliki porsi paling rendah terhadap keseluruhan belanja pendidikan. Salah satu penyebab dari belanja pendidikan yang lebih rendah di kabupaten/kota tersebut adalah karena relatif lebih rendahnya belanja pendidikan per kapita murid, serta jumlah sekolah dan guru yang lebih sedikit.

Struktur belanja dalam sektor pendidikan adalah faktor utama yang menjelaskan kesulitan dalam memenuhi target yang ditetapkan oleh Undang-Undang No. 20/2003, dibandingkan hambatan pendanaan. Komponen gaji dalam belanja daerah menunjukkan jumlah yang signifikan di kabupaten/kota yang dikunjungi, dengan hanya menyisakan bagian kecil bagi pos belanja lainnya. Pola serupa diteliti pada saat menganalisis belanja daerah secara agregat untuk sektor pendidikan, dimana rata-rata 96 persen belanja rutin kabupaten/kota diperuntukkan bagi gaji atau insentif. Ketiadaan sumber daya bukanlah alasan di balik rendahnya belanja pendidikan non-gaji karena kabupaten-kabupaten telah menikmati kenaikan transfer (DAU) secara besar-besaran, terutama pada tahun 2006. Kenaikan transfer telah mendorong pendapatan kabupaten/kota secara signifikan, sehingga menaikkan dana walaupun belum berhasil mengatasi masalah struktural utama.

2.1.2 Pengaturan Pembiayaan Antar-Pemerintah

Pengaturan pembiayaan antar-pemerintah untuk sektor pendidikan telah diuraikan sebagian dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 38/2007. Peraturan pemerintah yang baru ini menguraikan pembagian peran dan tanggung jawab kepada setiap tingkat pemerintah untuk semua sektor yang didesentralisasi. Peraturan tersebut telah berhasil mengatasi beberapa masalah tentang peran dan tanggung jawab antar-pemerintah yang, menurut beberapa pemangku kepentingan desentralisasi, belum diuraikan secara jelas. Namun demikian, klarifikasi selanjutnya tentang masalah-masalah

seperti pembiayaan sektoral masih tetap diperlukan, terutama untuk sektor yang didesentralisasi dalam cakupan yang luas, seperti pendidikan dan kesehatan. Penugasan kepada pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten dalam sektor pendidikan dapat dibagi menjadi lima sub-sektor yang berhubungan dengan: (i) kebijakan; (ii) perencanaan dan pembiayaan; (iii) kurikulum; (iv) infrastruktur dan fasilitas; dan (v) personel pendidikan.

Sub-bagian perencanaan dan pembiayaan dari peraturan baru tersebut membagi tanggung jawab pembiayaan masing-masing tingkat pemerintah menurut tingkat pendidikan dan program. Pemerintah pusat bertanggung jawab untuk memberikan pedoman menyeluruh tentang dukungan keuangan bagi setiap tingkat pendidikan dan program. Selanjutnya, pemerintah pusat bertanggung jawab untuk menyediakan sumber daya bagi tingkat pendidikan tinggi dan subsidi silang untuk pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan non-formal, serta layanan pendidikan khusus. Sementara bagi pemerintah provinsi, tanggung jawab utama mencakup penyediaan dukungan keuangan bagi pendidikan menengah dan kejuruan, dan pendidikan luar biasa. Provinsi juga dapat memberikan bantuan tambahan atau subsidi bagi pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, dan non-formal, serta pendidikan yang lebih tinggi. Akhirnya, pemerintah daerah terutama bertanggung jawab untuk menyediakan sumber daya bagi pendidikan anak usia dini, dan pendidikan dasar dan non-formal. Kabupaten/kota tidak bertanggung jawab untuk memberikan bantuan subsidi tambahan. Tabel 2.2 menunjukkan ringkasan pengaturan tersebut.

Tabel 2.2. Ringkasan pengaturan pembiayaan antar pemerintah berdasarkan PP No. 38/2007

	Pusat	Provinsi	Kabupaten
Tanggung jawab keuangan utama	- Pendidikan tinggi	- Pendidikan menengah - Pendidikan kejuruan - Layanan pendidikan khusus	- Pendidikan anak usia dini - Pendidikan dasar - Pendidikan nonformal
Bantuan tambahan / subsidi	- Pendidikan anak usia dini - Pendidikan dasar - Pendidikan menengah - Pendidikan nonformal - Pendidikan khusus - Layanan pendidikan khusus	- Pendidikan anak usia dini - Pendidikan dasar - Pendidikan nonformal - Pendidikan tinggi	

Sumber: Peraturan Pemerintah No. 38/2007.

Bantuan tambahan atau subsidi dari pemerintah pusat kepada kabupaten, sebagian besar disalurkan melalui apa yang disebut dengan dana terdekonsentrasi, sementara pelengkap dari provinsi sebagian besar berasal dari sumber pendapatan mereka sendiri. Di antara program-program yang disubsidi oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi adalah program rehabilitasi sekolah, pelatihan guru, subsidi untuk keluarga miskin (BKMM dan BKM), program reintegrasi pemuda (mereintegrasi pelajar putus sekolah), insentif guru, dll. Disamping dana terdekonsentrasi yang disalurkan melalui provinsi, pemerintah pusat juga telah memberikan bantuan langsung kepada sekolah-sekolah dasar, sekolah-sekolah menengah tingkat pertama melalui bantuan operasional sekolah (BOS), walaupun sekolah-sekolah dasar seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten. Program rehabilitasi sekolah, terutama untuk sekolah dasar, seringkali dilakukan bersama-sama oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten berdasarkan suatu perjanjian Nota Kesepahaman Bersama dengan kontribusi dari masing-masing pihak yang disepakati. Upaya pembiayaan bersama tersebut dilakukan di sebagian besar kabupaten/kota dan karenanya pemerintah pusat dan provinsi tetap memainkan peranan penting dalam upaya rehabilitasi, yang bertolak belakang dengan tanggung jawab desentralisasi yang tradisional.

2.1.3 Insentif untuk Guru

Insentif untuk guru diatur berdasarkan Undang-Undang No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen, yang mencakup insentif profesional, insentif fungsional, insentif khusus, dan tunjangan tambahan. Insentif profesional diberikan kepada para guru yang memperoleh sertifikasi melalui ujian kompetensi yang dilakukan oleh suatu lembaga berwenang nasional. Insentif fungsional diberikan kepada para guru pegawai negeri sipil, serta guru non-pegawai negeri sipil, baik di sekolah negeri maupun sekolah swasta. Insentif khusus disediakan bagi para guru yang mengajar di daerah khusus, seperti daerah-daerah terpencil, kabupaten-kabupaten di daerah perbatasan, daerah bencana atau situasi darurat lainnya. Selain dari insentif tersebut, para guru juga menerima tunjangan tambahan dalam bentuk asuransi, penghargaan, beasiswa, dll.

Pemerintah pusat dan daerah secara hukum bertanggung jawab untuk menyediakan sumber daya dari anggaran mereka guna mendukung insentif guru. Insentif profesional dan khusus diberikan dalam jumlah yang sama dengan gaji pokok saat ini. Insentif fungsional bagi guru pegawai negeri sipil berdasarkan pada golongan mereka di catatan sipil. Namun demikian, insentif fungsional bagi guru non-pegawai negeri sipil disubsidi dan besarnya bergantung pada kapasitas keuangan negara. Program insentif ini relatif baru dan dilaksanakan mulai tahun anggaran 2007.

2.2. Aliran Dana untuk Sektor Pendidikan

Pendanaan untuk sektor pendidikan di tingkat kabupaten/kota dialirkan melalui beragam saluran, terutama pemerintah pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten) (Gambar 2.1). Dana pemerintah pusat disalurkan melalui beberapa mekanisme mencakup: transfer langsung ke sekolah, dana/proyek-proyek terdekonsentrasi, proyek-proyek APBN, dan proyek-proyek kantor perwakilan pusat.

Transfer dana langsung dari pemerintah pusat kepada sekolah dilaksanakan berdasarkan per murid. Jenis transfer mencakup program BOS saat ini yang ditargetkan untuk sekolah dasar dan sekolah menengah tingkat pertama, dan program bantuan operasional manajemen mutu (BOMM) guna mendukung sekolah kejuruan dan sekolah menengah tingkat atas. Saat ini, program tersebut merupakan sumber dana utama di tingkat sekolah dan dengan demikian menjadi sangat penting.

Sehubungan dengan dana terdekonsentrasi, proyek tersebut mencakup berbagai kegiatan dan mekanisme pencairan yang beragam. Dana terdekonsentrasi seringkali digunakan untuk proyek-proyek seperti rekonstruksi sekolah atau ruang kelas dan peningkatan kualitas sekolah. Dana tersebut dapat disalurkan langsung ke rekening sekolah atau melalui rekening Dinas Pendidikan provinsi tergantung pada rancangan khusus suatu proyek. Proyek-proyek terdekonsentrasi memiliki sifat khusus berkaitan dengan peran provinsi dalam aliran dana,

karena Dinas Pendidikan tingkat provinsi bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan pengawasan dan manajemen proyek-proyek yang berada dalam yurisdiksi mereka. Dalam hal ini, unit pelaksana (sekolah dan/atau Dinas Pendidikan tingkat kabupaten/kota) wajib menyerahkan laporan perkembangan dan penyelesaian proyek kepada Dinas Pendidikan tingkat provinsi.

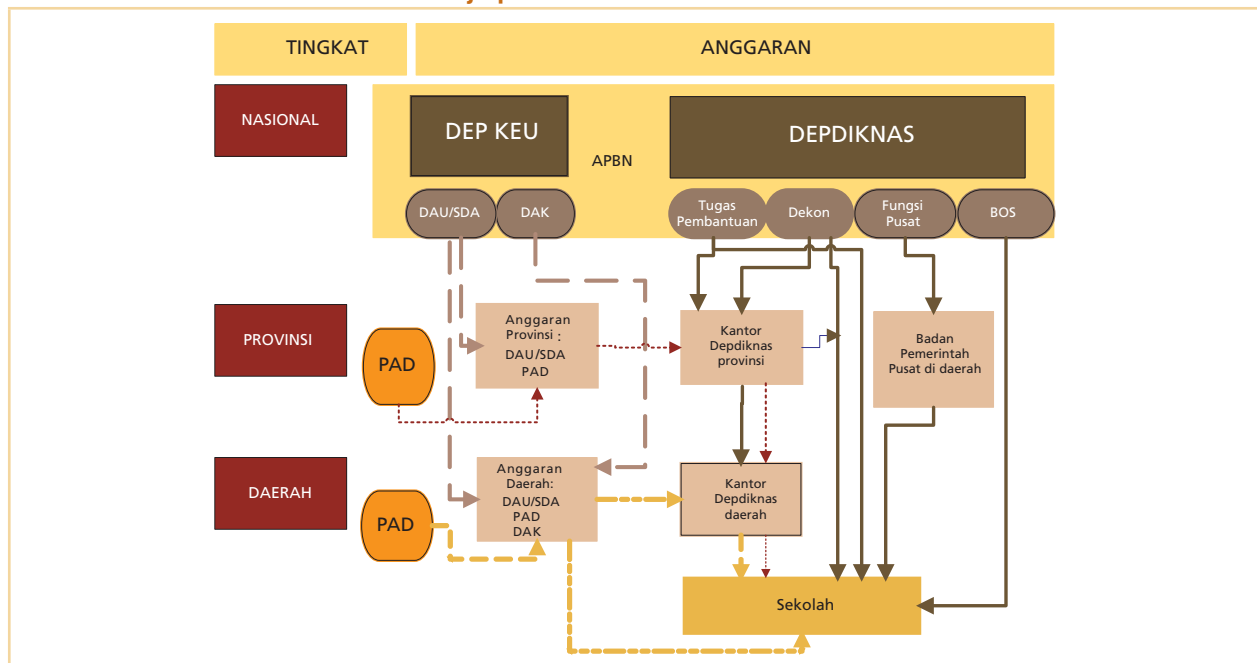
Mekanisme pembiayaan lainnya adalah melalui proyek-proyek APBN, yang didanai, serta dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat. Dalam proyek jenis ini, pemerintah pusat secara langsung menyediakan barang dan/atau jasa kepada sekolah. Contohnya, proyek multimedia nasional dimana sekolah-sekolah menerima perlengkapan multimedia (TV, komputer, dll) yang didistribusikan secara langsung oleh lembaga-lembaga pemerintah pusat.

Di daerah-daerah di mana terdapat kantor perwakilan, dana pusat kadang-kadang masih disalurkan oleh pusat kepada kantor perwakilan tersebut. Contoh kantor jenis ini adalah Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP). Di antara tugas-tugas lainnya, LPMP bertanggung jawab untuk memberikan pelatihan kepada para guru di provinsi tempat lembaga tersebut berada.

Disamping pemerintah pusat, pemerintah provinsi pun menyediakan dana untuk membiayai kegiatan yang dilaksanakan di tingkat kabupaten/sekolah. Provinsi juga membayar gaji guru kontrak, memberikan insentif kepada para guru di daerah terpencil, dan membiayai kegiatan rehabilitasi sekolah. Baru-baru ini Depdiknas telah menandatangani sejumlah Nota Kesepahaman dengan beberapa pemerintah provinsi dan kabupaten tentang pembiayaan bersama rehabilitasi sekolah. Bagian pembiayaan bagi masing-masing tingkat pemerintah yang bersangkutan dalam pengaturan ini berbeda untuk setiap provinsi, bergantung pada kapasitas fiskal kabupaten/kota, dimana beberapa kabupaten/kota memerlukan bantuan lebih besar daripada kabupaten/kota lainnya. Di lima provinsi yang dikunjungi, kontribusi pemerintah provinsi bervariasi mulai dari 15 persen di Sulawesi Utara hingga 30 persen di Jawa Tengah.

Sumber daya yang dialokasikan untuk sektor pendidikan oleh pemerintah provinsi tidak selalu berada di bawah pengelolaan Dinas Pendidikan provinsi. Dalam hal program rehabilitasi sekolah dan insentif guru di daerah terpencil di Sumatera Utara dan NTT, dana tersebut diklasifikasikan sebagai belanja bantuan sosial dan transfer dilakukan langsung ke rekening pemerintah kabupaten/kota,

Gambar 2.1. Arus dana dalam belanja pendidikan



Sumber: Wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan pemerintah di tingkat kabupaten dan provinsi

tanpa melalui Dinas Pendidikan di tingkat provinsi. Hal ini menambah kompleksitas analisis belanja daerah, terutama sehubungan dengan aliran dana yang berasal dari tingkat provinsi.

Di tingkat kabupaten/kota, proses pengalokasian dana operasional dari pemerintah kabupaten/kota kepada sekolah-sekolah antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota lainnya tidak selalu seragam. Di sebagian besar kabupaten/kota, Dinas Pendidikan bertanggung jawab terhadap perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan belanja terkait dengan kegiatan koordinasi dan manajemen pendidikan. Namun demikian, di beberapa kabupaten/kota terdapat sejumlah aliran yang dialokasikan secara langsung kepada sekolah, seperti di Kota Manado yang menyediakan sumber daya berdasarkan perhitungan jumlah per murid untuk tingkat sekolah dasar, sekolah lanjutan tingkat pertama, dan sekolah lanjutan tingkat atas. Di kabupaten/kota lainnya, seperti Kabupaten Minahasa, sekolah-sekolah menerima alokasi tetap setiap kuartal.

Meskipun demikian, Dinas Pendidikan di tingkat kabupaten/kota menjalani proses yang sama dalam hal koordinasi proses penganggaran untuk sekolah-sekolah dasar. Semua sekolah dasar di semua kabupaten/kota yang dikunjungi diwajibkan untuk menyerahkan anggaran tahunan mereka (RAPBS) kepada Dinas Pendidikan. Namun demikian, proses penganggaran untuk Sekolah Menengah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah Menengah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA/SMK) berbeda-beda. Di beberapa kabupaten/kota seperti Binjai, sekolah telah memiliki dokumen anggaran sendiri dan campur tangan Dinas Pendidikan terhadap proposal anggaran tahunan yang akan mereka ajukan kepada komisi perencanaan dan penganggaran kabupaten/kota relatif kecil. Di kabupaten/kota lainnya, seperti Kabupaten Minahasa dan Kabupaten Belu, Dinas Pendidikan masih mengkoordinasi dan mengawasi perencanaan dan penganggaran setiap sekolah, termasuk sekolah menengah tingkat pertama dan atas. Selanjutnya, di semua kabupaten/kota yang dikunjungi, Dinas Pendidikan masih bertanggung jawab atas perencanaan, penganggaran, dan proses pelaksanaan anggaran untuk modal dan dana operasional dan pemeliharaan.

Bab 3

Belanja Pendidikan di Tingkat Daerah

Dalam bab ini, pembahasan lebih diutamakan pada masalah belanja pendidikan di tingkat daerah. Akan tetapi, untuk dapat memulai pembahasan tersebut, bab ini juga memberikan suatu analisis tentang peran pemerintah daerah dalam sistem belanja publik nasional untuk sektor pendidikan (Bagian 3.1 dan 3.2). Selain tinjauan umum tentang ‘gambaran besar’ ini, diberikan pula analisis atas belanja sektor swasta (misalnya rumah tangga) dan belanja di tingkat sekolah, karena belanja-belanja tersebut merupakan penambahan-penambahan yang paling signifikan atas belanja pendidikan pemerintah daerah.

3.1. Gambaran Besar: Belanja Publik untuk Sektor Pendidikan di Indonesia

Sejak pertengahan tahun 1990-an, Indonesia telah mengalami tren peningkatan belanja pemerintah untuk sektor pendidikan.³ Namun, terjadi dua kali penurunan sementara, yaitu selama krisis dan penurunan yang terjadi pada tahun 2004. Penurunan jumlah belanja yang terjadi pada tahun 2004 disebabkan oleh rendahnya pelaksanaan

anggaran dan adanya efek *crowding-out* pada sebagian besar sektor sosial yang timbul karena adanya peningkatan jumlah subsidi BBM. Belanja pendidikan mencapai puncak tertinggi pada tahun 2003, yang mencapai sekitar 16 persen dari belanja nasional secara keseluruhan (Tabel 3.1). Belanja pendidikan sebagai bagian dari PDB tahun 2005 sedikit menurun dibandingkan tahun 2004, sekitar 2,6 persen, sama seperti halnya dengan rasio belanja nasional secara keseluruhan terhadap PDB. Apabila dinyatakan dalam angka-angka absolut, belanja pendidikan kembali mengalami peningkatan sebesar 8 persen pada tahun 2005 dan menunjukkan peningkatan yang lebih besar sekitar 24 persen pada tahun 2006. Angka-angka pada anggaran untuk tahun 2007 kembali menunjukkan adanya peningkatan sebesar 9 persen, di mana belanja pendidikan nasional mencapai jumlah 15,4 persen dari total belanja nasional.

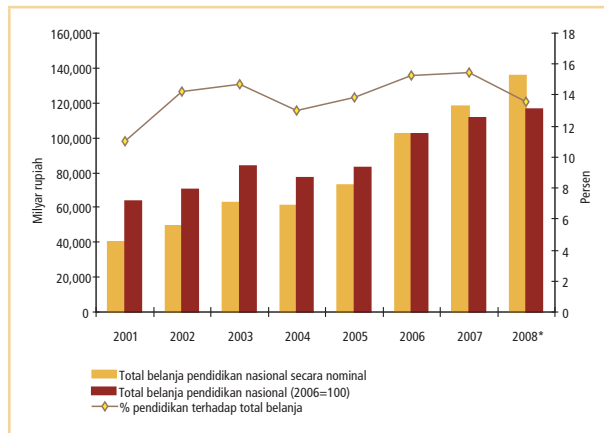
³ Dalam bab ini belanja pendidikan untuk pemerintah pusat ditentukan sesuai dengan klasifikasi anggaran sektoral. Dari Sektor 11: Sektor Pendidikan, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan kepada Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga, yang dimasukkan ke dalam analisis adalah sub-sektor 11.1 Pendidikan dan 11.2 Pendidikan Formal dan Informal, yang secara bersama-sama mencapai jumlah 98 persen dari jumlah total untuk sektor tersebut.

Tabel 3.1. Belanja publik nasional untuk pendidikan (pusat + provinsi + kabupaten) Tahun 2001-08
Triliun Rp

Pendidikan	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Belanja Pendidikan Nasional Nominal	40,1	49,8	63,2	61,4	73,2	102,5	118,5	147,4
Belanja Pendidikan Nasional (harga konstan tahun 2006)	63,4	70,5	83,7	76,7	82,8	102,5	111,3	126,4
Pertumbuhan Rill Belanja Pendidikan Nasional	-	11,1	18,7	(8,4)	8,0	23,9	8,6	13,5
Belanja Pendidikan. (% dari Total Belanja Nasional.)	11,4	14,8	15,7	13,7	13,9	15,3	15,4	14,7
Belanja Pendidikan Nasional (% dari PDB)	2,8	2,7	3,1	2,7	2,6	3,1	3,0	3,3
Total Belanja Nasional Nominal	352,8	336,5	402,9	448,4	528,1	671,9	768,4	1,000,1

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depkeu dan SIKD.
Catatan: * = estimasi anggaran daerah, ** = APBN-P dan estimasi anggaran daerah.

Gambar 3.1. Tren dalam belanja pendidikan nasional, 2001–08



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depkeu.

Catatan: Angka-angka untuk tahun 2007 dan 2008 sebagian berdasarkan estimasi anggaran, dibandingkan dengan belanja.

3.2. Belanja Pendidikan dan Pentingnya Daerah sebagai Unit Belanja

Pada tahun 2006, sebagian besar belanja pendidikan, sekitar 56 persen, dikeluarkan di tingkat daerah. Pemerintah kabupaten/kota merupakan pembelanja utama, yang menghabiskan sebesar 51 persen dari belanja keseluruhan, sementara pemerintah provinsi hanya menghabiskan lebih dari 5 persen. Bagian-bagian dari total belanja pendidikan tersebut menunjukkan kecenderungan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan, di mana bagian pemerintah kabupata/kota relatif lebih tinggi dibandingkan bagian dari pemerintah pusat. Pada tahun 2005 dan 2006 terdapat peningkatan pada belanja pemerintah pusat. Hal tersebut sebagian disebabkan oleh adanya penambahan komponen belanja baru untuk program BOS yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, yang dimulai pada tahun 2005 dan berasal dari pemerintah pusat (Tabel 3.2).

Tabel 3.2. Nominal belanja pendidikan berdasarkan tingkatan pemerintahan, 2001–06

Triliun Rp

	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Pusat	12,1	30	13,5	27	21,4	34	18,1	29	29,3	40	45,3	44
Pembangunan	8,2	60	9,2	62	16,0	69	12,5	63	-	-	-	
Rutin	3,9	40	4,2	38	5,4	31	5,6	37	-	-	-	
Provinsi	1,9	5	4,0	8	3,9	6	3,8	6	3,9	5	5,4	5
Pembangunan	1,4	70	2,6	66	3,1	80	3,0	79	3,0	78	4,3	79
Rutin	0,6	30	1,4	34	0,8	20	0,8	21	0,9	22	1,1	21
Kabupaten	26,2	65	32,6	65	38,3	60	39,8	64	40,0	55	51,8	51
Pembangunan	3,0	11	4,6	14	5,3	14	4,6	12	5,6	14	9,7	19
Rutin	23,2	89	28,0	86	33,0	86	35,2	88	34,5	86	42,1	81
Total Belanja Nasional	42,3	100	51,3	100	64,8	100	61,8	100	73,2	100	102,5	100

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depkeu.

Walaupun sebagian besar dari anggaran pendidikan dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, belanja tersebut sebagian besar merupakan belanja rutin. Oleh karena itu, meskipun secara formal tanggung jawab atas sektor pendidikan telah dialihkan melalui desentralisasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, sebagian besar dari anggaran pembangunan masih dipergunakan oleh pemerintah pusat. Sejak tahun 2001, total belanja

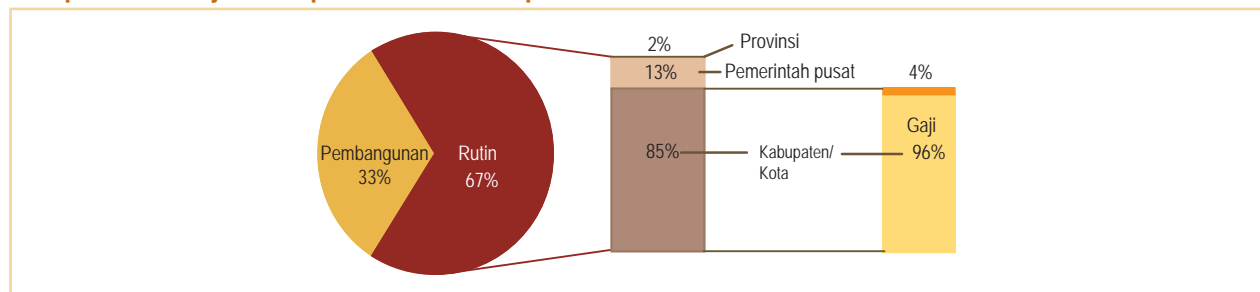
pembangunan yang dicakup oleh pemerintah pusat secara konsisten mencapai lebih dari 55 persen (dan biasanya lebih dari 60 persen), di mana kabupaten hanya mencakup sekitar seperempatnya (Tabel 3.3). Dengan demikian, pemerintah daerah hanya memiliki diskresi yang sangat kecil dalam pengelolaan dana dan dalam pengambilan keputusan penting dalam sektor pendidikan.

Tabel 3.3. Bagian belanja rutin dan pembangunan berdasarkan tingkat pemerintahan, Tahun 2001-04

	2001	2002	2003	2004
Total belanja pembangunan (Triliun Rp)	12,6	16,4	24,4	20,1
Belanja pembangunan pemerintah pusat sebagai % dari jumlah total	65	56	66	62
Belanja pembangunan pemerintah provinsi sebagai % dari jumlah total	11	16	13	15
Belanja pembangunan pemerintah kabupaten sebagai % dari jumlah total	24	28	22	23
Total belanja rutin (Triliun Rp)	27,7	33,6	39,2	41,6
Belanja rutin pemerintah pusat sebagai % dari jumlah total	14	13	14	13
Belanja rutin pemerintah provinsi sebagai % dari jumlah total	2	4	2	2
Belanja rutin pemerintah kabupaten sebagai % dari jumlah total	84	83	84	85

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depkeu.

Gambar 3.2. Belanja pendidikan berdasarkan klasifikasi ekonomi, tingkat pemerintahan dan komposisi belanja rutin pemerintah kabupaten



Sumber: Estimasi staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depdiknas.

Selain itu, sebagian besar dari belanja rutin di tingkat daerah dialokasikan untuk belanja pegawai, yang diikuti oleh belanja barang (Tabel 3.4). Oleh karena itu, meskipun pemerintah daerah mendapatkan bagian yang signifikan dari belanja dalam sektor pendidikan, mereka memiliki ruang fiskal yang terbatas untuk belanja pembangunan. Pada tahun 2004, belanja pembangunan mencapai jumlah sekitar 30 persen dari belanja konsolidasian nasional untuk sektor pendidikan, sedangkan pada tahun 2003 jumlahnya sedikit lebih besar, sekitar 38 persen. Penurunan dalam jumlah kecil pada belanja pendidikan yang terjadi pada tahun 2004 disebabkan terutama oleh penurunan pada belanja pembangunan pemerintah pusat.

Tabel 3.4. Distribusi belanja rutin berdasarkan tingkatan pemerintah daerah, 2002-06

Persen

Komposisi Belanja Rutin	2002	2003	2004	2005	2006
Belanja pegawai	94	94	95	95	96
Belanja barang	4	4	3	4	3
Belanja operasi & pemeliharaan	0	1	1	1	0,4
Belanja perjalanan	0	0	0	0	0,5
Belanja lain-lain	2	2	0	0	0
Belanja lainnya	0	0	0	0	0
Total belanja rutin	100	100	100	100	100

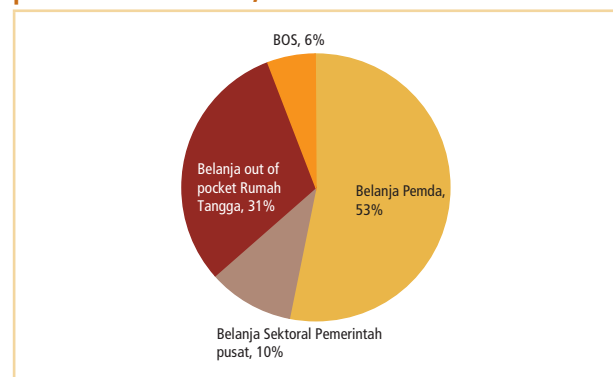
Sumber: Estimasi staf Bank Dunia berdasarkan data dari Depkeu.

3.3. Pola dan Tren Belanja Pemerintah Daerah

Di Indonesia, jumlah total belanja pendidikan di tingkat kabupaten/kota mencapai Rp 74,4 triliun pada tahun 2005. Angka tersebut merupakan gabungan dari belanja pemerintah kabupaten/kota, dana dekonsentrasi yang dipergunakan di daerah, dan belanja *out-of-pocket* rumah tangga untuk pendidikan. Jumlah total belanja pendidikan telah mengalami peningkatan sebesar 5,9 persen sejak tahun 2004. Pemerintah kabupaten/kota memberikan bagian paling besar dari total belanja pendidikan pada

tahun 2005, yang berjumlah 53 persen dari jumlah total belanja (sekitar Rp 41,8 triliun). Belanja *out-of-pocket* untuk pendidikan merupakan komponen terbesar kedua dari total belanja tersebut, yang mencapai Rp 24,3 triliun atau 31 persen dari jumlah total belanja tersebut. Sebagai sektor yang terdesentralisasi, belanja pemerintah pusat di daerah untuk sektor pendidikan relatif kecil, sebesar 16 persen dari jumlah total belanja pendidikan. Dana dekonsentrasi untuk pendidikan merosot dari Rp 12,2 triliun pada tahun 2004 menjadi Rp 8,2 triliun pada tahun 2005.

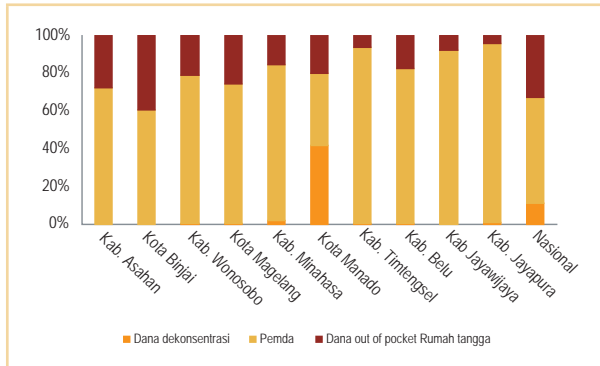
Gambar 3.3. Sumber-sumber belanja pendidikan pemerintah daerah, 2005



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu, data APBD Kabupaten, dan Susenas/BPS.

Sesuai dengan tren nasional tersebut, pemerintah daerah di 10 kabupaten/kota yang dikunjungi merupakan kontributor terbesar bagi anggaran pendidikan di daerahnya masing-masing. Porsi belanja pemerintah kabupaten/kota mencapai sekitar 90 persen dari total belanja pendidikan di tiga kabupaten, yaitu Kab. Jayawijaya, Kab. Jayapura, dan Kab. Timtengsel. Sumberdaya dari pemerintah pusat yang bentuk dana dekonsentrasi nampaknya hanya memiliki peran yang terbatas dalam sektor pendidikan di sebagian besar kabupaten, kecuali Kota Manado, di mana dana dekonsentrasi mengambil porsi sekitar 41 persen dari jumlah total belanja pendidikan. Di samping itu, kontribusi *out-of-pocket* rumah tangga memiliki jumlah yang signifikan dan rata-rata mencapai sekitar 20 persen dari jumlah total belanja pemerintah kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota yang dinilai.

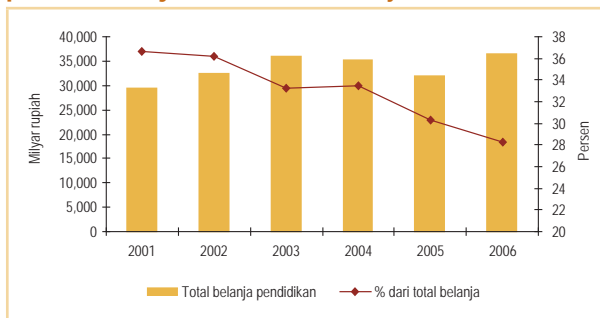
Gambar 3.4. Belanja pendidikan pemerintah daerah berdasarkan sumber dana di kabupaten/kota yang dikunjungi, 2005



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD Kabupaten.

Belanja pemerintah kabupaten/kota secara agregat untuk sektor pendidikan telah meningkat secara riil sejak pelaksanaan desentralisasi pada tahun 2001. Belanja pendidikan meningkat dari Rp 29,3 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp 35,1 triliun pada tahun 2004 dan meningkat kembali menjadi Rp 36,8 triliun pada tahun 2006. Sebagai bagian dari jumlah total belanja, belanja pendidikan menunjukkan tren penurunan dari 37 persen pada tahun 2001 menjadi 33 persen pada tahun 2004 dan 28 persen pada tahun 2006. Penurunan pada tahun 2005 dan 2006 mungkin disebabkan oleh keberadaan bantuan pemerintah pusat melalui program BOS yang dimulai pada bulan Juli 2005.

Gambar 3.5. Belanja Pendidikan dan persentasenya dari total belanja, 2001-06

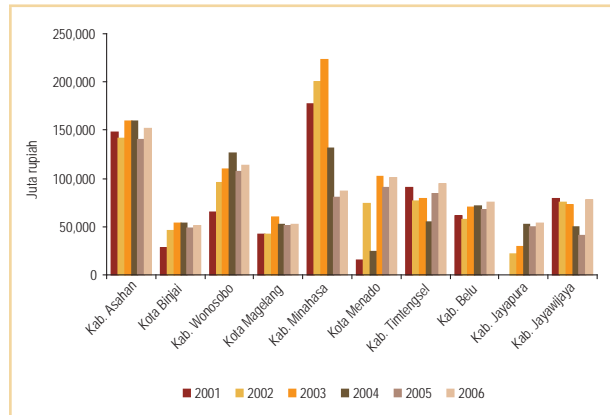


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD Kabupaten (harga tahun 2002).

Sebagian besar dari kabupaten/kota yang dikunjungi telah meningkatkan belanjanya untuk sektor pendidikan sejak pelaksanaan desentralisasi, kecuali Kab. Minahasa. Kota

Manado telah melakukan peningkatan yang signifikan pada belanja pendidikannya, yang diikuti oleh Kab. Wonosobo. Belanja pendidikan meningkat dari Rp 15,0 milyar pada 2001 menjadi Rp 100,5 milyar pada tahun 2006 untuk Kota Manado, sedangkan Kab. Wonosobo meningkatkannya lebih dari dua kali lipat pada periode yang sama. Sebaliknya, Kab. Minahasa mengalami penurunan jumlah belanja yang signifikan, dari Rp 177,2 milyar pada tahun 2001 menjadi Rp 86,3 milyar pada tahun 2006 karena adanya pemekaran Kab. Minahasa menjadi empat kabupaten baru. Kab. Jayawijaya mengalami penurunan pada tahun 2004 dan 2005 karena realisasi belanja masih sangat rendah sampai dengan akhir tahun kalender tersebut. Untuk kabupaten/kota lainnya, trennya relatif stabil dengan tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar sekitar 3,5 persen.

Gambar 3.6. Belanja pendidikan di daerah yang dikunjungi, 2001-06



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten (harga tahun 2002).

Dalam hal porsi sektor pendidikan dari total belanja, tren yang ada di antara ke-10 kabupaten/kota tersebut beragam. Pada umumnya, setidaknya satu kabupaten/kota dari setiap provinsi telah mengalami penurunan dalam alokasi anggarannya untuk sektor pendidikan. Penurunan tertajam dialami oleh Kab. Minahasa, yang juga mengalami penurunan terbesar dalam jumlah total belanjanya. Porsi untuk sektor pendidikan dari jumlah total belanja turun dari 52,6 persen pada tahun 2001 menjadi 35,1 persen pada tahun 2006. Sebaliknya, Kota Manado, yang berada di provinsi yang sama dengan Kab. Minahasa, mengalami peningkatan yang signifikan dalam alokasi anggarannya untuk sektor pendidikan, dari 8,2 persen pada tahun 2001 menjadi 42,1 persen pada tahun

2004, dan kemudian menjadi 30,2 persen pada tahun 2006. Kab. Jayapura juga mengalami peningkatan dalam alokasinya untuk sektor pendidikan, sementara Kab. Jayawijaya mengalami tren yang sebaliknya. Kab. Belu di NTT menunjukkan pola alokasi yang stabil terkait dengan belanjanya untuk sektor pendidikan, dalam kisaran yang sempit dari 31 sampai dengan 36 persen antara tahun 2001 dan 2006.

Rp.200.000. Kab. Asahan memiliki angka kemiskinan yang relatif rendah, sebesar 12 persen, sedangkan Kab. Wonosobo memiliki angka kemiskinan lebih dari 30 persen. Meskipun diperlukan penelitian lebih lanjut, gambaran singkat ini menunjukkan bahwa belanja pendidikan per kapita belum tentu lebih tinggi di kabupaten/kota yang memiliki angka kemiskinan yang lebih rendah.

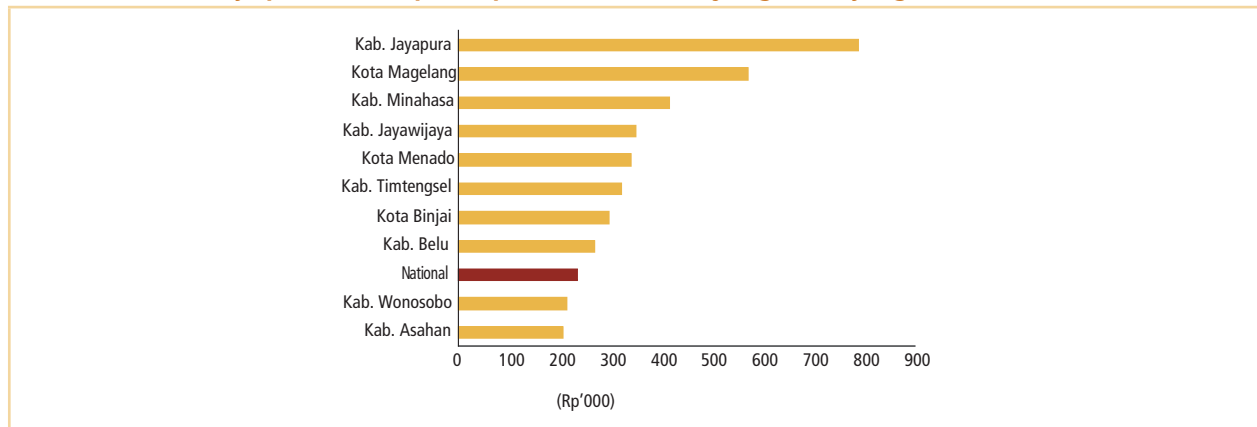
Tabel 3.5. Belanja pendidikan sebagai bagian dari total belanja di daerah yang dikunjungi, 2001-06
Persen

Kabupaten/kota	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kab. Asahan	50,0	45,3	45,5	45,5	44,9	39,9
Kota Binjai	21,7	29,5	31,2	32,8	31,0	26,3
Kab. Wonosobo	32,8	40,9	35,0	40,9	40,3	37,0
Kota Magelang	35,9	29,9	35,4	34,1	36,0	30,6
Kab. Minahasa	52,6	61,0	56,0	49,6	38,3	35,1
Kota Manado	8,2	36,6	10,2	42,1	37,6	30,2
Kab. Timtengsel	41,4	35,7	34,0	22,8	38,3	35,7
Kab. Belu	35,8	30,7	34,8	35,0	35,8	32,2
Kab. Jayawijaya	22,0	18,7	17,6	23,6	20,5	17,8
Kab. Jayapura	-	6,2	7,2	21,7	22,7	14,0

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

Sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi memiliki belanja pendidikan per kapita yang lebih tinggi dari rata-rata nasional. Kab. Jayapura di Papua memiliki belanja per kapita tertinggi untuk pendidikan yang besarnya hampir Rp.800.000 per orang. Kab. Asahan di Sumatera Utara dan Kab. Wonosobo di Jawa Tengah memiliki jumlah belanja per kapita yang paling rendah yang hanya sedikit di atas

Gambar 3.7. Belanja pendidikan per kapita di 10 daerah yang dikunjungi, 2006



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data dari BPS, SIKD/Depkeu dan data APBD Kabupaten.

3.4. Komposisi Ekonomi dan Program

Sebagian besar belanja pendidikan pemerintah kabupaten merupakan belanja rutin, sehingga menyisakan ruang yang terbatas untuk belanja pembangunan di tingkat kabupaten atau kota.⁴

Rata-rata, sejak tahun 2001 sampai dengan 2006, belanja rutin untuk semua kabupaten/kota di Indonesia mencapai 87 persen dari total belanja pendidikan. Akan tetapi, meskipun memiliki porsi yang relatif kecil dari total belanja, belanja pembangunan mengalami peningkatan yang signifikan dari Rp 3,0 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp 9,7 triliun pada tahun 2007. Tren yang serupa nampak di kesepuluh kabupaten/kota yang dikunjungi. Lebih dari 90 persen dari belanja pendidikan dialokasikan sebagai belanja rutin di Kab. Asahan pada periode 2001-05. Akan tetapi, peningkatan belanja pembangunan didapati di Kab. Wonosobo, Kota Magelang, dan Kab. Belu, sedangkan Kota Manado dan Kab. Jayawijaya mengalami penurunan alokasi untuk belanja pembangunan. Kab. Timtengsel menunjukkan pola alokasi yang relatif konstan, dengan alokasi rata-rata sebesar 13,3 persen untuk pembangunan pada periode 2001-05.

Belanja pendidikan untuk pegawai menyerap sebagian besar dari fungsi rutin baik secara keseluruhan maupun di kabupaten/kota yang dikunjungi. Pada tahun 2006, belanja pegawai mencapai 90 persen dari belanja rutin untuk kabupaten/kota di Indonesia. Di sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi angka yang didapati hampir sama, di mana lebih dari 95 persen dari sumber rutin untuk sektor pendidikan digunakan untuk pegawai. Untuk Kab. Minahasa, Kab. Asahan, dan Kota Manado, belanja pegawai mencapai hampir 100 persen dari belanja rutin. Belanja barang dan jasa untuk seluruh kabupaten/kota dan semua kabupaten/kota yang dikunjungi masing-masing mencapai hampir 4 persen dan kurang dari belanja rutin.

Terdapat pengamatan yang mengkhawatirkan terkait dengan tingkat belanja operasional dan perawatan, yang jumlahnya kurang dari 1 persen dari belanja rutin pendidikan. Kecilnya jumlah alokasi untuk fungsi ini jauh dari memadai untuk perbaikan sarana dan prasarana pendidikan. Nampaknya sebagian besar kabupaten/kota masih mengandalkan bantuan pemerintah pusat dan provinsi untuk keperluan perawatan, atau mengklasifikasikan belanja tersebut ke dalam kategori lainnya.

Tabel 3.6. Komposisi belanja rutin dan pembangunan untuk sektor pendidikan, 2001-05

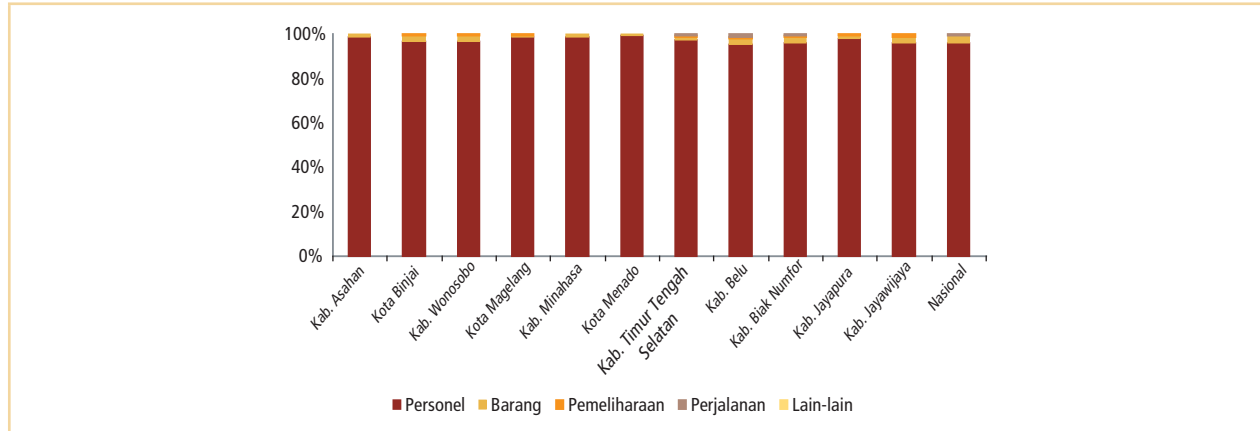
Persen

Kabupaten	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Rtn	Pem	Rtn	Pem	Rtn	Pem	Rtn	Pem	Rtn	Pem	Rtn	Pem
Kab. Asahan	93,0	7,0	92,6	7,4	92,6	7,4	93,1	6,9	96,5	3,5	89,5	10,5
Kota Binjai	89,0	11,0	91,0	9,0	84,1	15,9	91,1	8,9	90,3	9,7	89,2	10,8
Kab. Wonosobo	96,7	3,3	92,5	7,5	88,5	11,5	84,2	15,8	90,7	9,3	87,8	12,2
Kota Magelang	97,2	2,8	92,7	7,3	71,2	28,8	87,7	12,3	88,2	11,8	94,2	5,8
Kab. Minahasa	98,2	1,8	99,9	0,02	98,9	1,1	96,8	3,2	88,6	11,4	84,8	15,2
Kota Manado	83,2	16,8	98,8	1,2	91,8	8,2	96,4	3,6	96,0	4,0	92,7	7,3
Kab. Timtengsel	87,1	12,9	90,5	9,5	89,5	10,5	84,4	15,6	82,2	17,8	77,0	23,0
Kab. Belu	95,4	4,6	94,5	5,5	86,1	13,9	87,2	12,8	87,8	12,2	84,2	15,8
Kab. Jayawijaya	68,5	31,5	76,9	23,1	86,9	13,1	97,9	2,1	90,7	9,3	75,2	24,8
Kab. Jayapura	-	-	51,3	48,7	45,8	54,2	92,1	7,9	80,1	19,9	74,1	25,9
All districts Indonesia	89,3	10,7	86,9	13,1	87,1	12,9	88,9	11,1	86,1	13,9	81,3	18,7

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

4 Bank Dunia 2007(b) mengindikasikan bahwa meskipun tanggung jawab atas pendidikan secara formal telah dialihkan kepada pemerintah pusat berdasarkan desentralisasi, sebagian besar anggaran pembangunan untuk pendidikan masih dibelanjakan oleh pemerintah pusat.

Gambar 3.8. Komposisi ekonomis belanja rutin di daerah yang dikunjungi, 2006



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

Tingkat penyerapan anggaran pada umumnya tinggi untuk belanja rutin, sementara penyerapan anggaran pembangunan kurang optimal. Di tiga dari 10 kabupaten/kota yang dikaji, tingkat penyerapan anggaran pembangunan belum mencapai 90 persen. Salah satu faktor yang dapat menghambat penyerapan

anggaran secara penuh adalah lambatnya proses persetujuan APBD. Sampai dengan tahun fiskal 2007, banyak pemerintah kabupaten/kota yang tidak dapat memperoleh persetujuan atas APBD-nya sebelum tanggal 1 Januari. Hal tersebut dapat menghambat pencairan belanja modal dan mengakibatkan proyek-proyek berjalan tidak sesuai jadwal.

Tabel 3.7. Rencana vs. realisasi anggaran di daerah yang dikunjungi, 2005

Juta Rp

Kabupaten	Belanja Rutin			Belanja Pembangunan		
	Rencana	Realisasi	% Realisasi	Rencana	Realisasi	% Realisasi
Kab. Asahan	169.597,7	169.389,8	99,9	6.358,8	6.165,2	97,0
Kota Binjai	56.260,3	543,32,0	96,6	5.819,1	5.808,6	99,8
Kab. Wonosobo	131.356,5	122.133,4	93,0	12.637,4	12.580,8	99,6
Kota Magelang	59.860,4	54.670,5	91,3	8.760,9	7.348,7	83,9
Kab. Minahasa	89.064,5	88.447,5	99,3	11.425,3	11.425,0	100,0
Kota Manado	108.452,8	108.338,4	99,9	5.672,0	4.526,3	79,8
Kab. Timtengsel	84.365,9	86.648,1	102,7	19.641,3	18.720,5	95,3
Kab. Belu	75.116,1	74.685,0	99,4	15.544,6	10.344,0	66,5
Kab. Jayawijaya	50.683,8	46.436,1	91,6	5.119,5	4.745,0	92,7
Kab. Jayapura	50.586,8	50.133,2	99,1	12.490,0	12.490,0	100,0

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

Kotak 3.1. Apa yang mendorong pola belanja pendidikan?

Pola yang konsisten di seluruh kabupaten/kota terkait dengan tingginya porsi gaji sebagian didorong oleh tiga faktor yaitu: (i) bertambahnya jumlah guru, (ii) guru-guru yang sudah ada sejak era sentralisasi, dan (iii) mobilitas guru kurang fleksibel. Pertambahan jumlah guru nampaknya didasarkan pada persepsi yang subjektif bahwa jumlah guru di sekolah-sekolah di tingkat kabupaten/kota masih kurang. Berdasarkan survei penerimaan dan penempatan guru yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 2005, 74 dari 276 sekolah dasar yang mengaku kekurangan guru sebenarnya memiliki jumlah guru yang berlebihan berdasarkan rumus kebutuhan guru yang berlaku. Persepsi umum tersebut mungkin juga menjelaskan bertambahnya jumlah guru di kabupaten/kota di Indonesia serta di kabupaten/kota yang dikunjungi, di mana rata-rata kabupaten/kota tersebut memiliki tingkat pertumbuhan jumlah guru sebesar 5 persen antara tahun 2004 dan 2006.

Besarnya jumlah guru PNS yang diwarisi dari era sentralisasi turut menimbulkan masalah kelebihan jumlah guru. Sebelum era desentralisasi, guru ditugaskan di sekolah-sekolah sejalan dengan perluasan program Inpres. Akan tetapi, dengan merosotnya angka kelahiran, kebutuhan sekolah dasar telah menurun dan beberapa kabupaten/kota bahkan telah melebur beberapa sekolahnya, sehingga jumlah guru berlebihan. *World Bank Education Sector Review* (2005) mengindikasikan bahwa sebelum desentralisasi, Indonesia telah memiliki lebih dari 2 juta guru untuk seluruh sistem sekolah di Indonesia. Dari angka tersebut, 93 dan 62 persen yang ditugaskan di sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama adalah PNS. Pengalihan tanggung jawab di era desentralisasi membuat kabupaten/kota harus menanggung biaya gaji yang besar untuk guru PNS yang dipekerjakan pada era sentralisasi.

Fakta bahwa guru PNS dipekerjakan berdasarkan peraturan kepegawaian nasional membuat pemerintah kabupaten/kota tidak dapat berbuat banyak dalam penerimaan dan penempatan guru. Penentuan jumlah guru yang tepat terhalang oleh fakta bahwa masih terdapat ambiguitas tentang siapa yang bertanggung jawab atas penerimaan dan penempatan guru di semua pemerintahan di seluruh Indonesia. Akan tetapi PP No. 38/2007 mengenai hubungan antar pemerintah serta fungsi dan peran daerah diharapkan dapat memperjelas tentang tanggung jawab atas penerimaan dan penempatan guru.

Analisa belanja di tingkat program menunjukkan bahwa kabupaten/kota memiliki prioritas yang beragam, namun pada tahun 2006 sebagian besar kabupaten/kota menargetkan pada Program Pengembangan Prasarana dan Sarana Pendidikan, serta Program Pendidikan Pra Sekolah dan Pendidikan Dasar. Lima dari sepuluh kabupaten/kota mengalokasikan 50 persen atau lebih dari anggaran non-gajinya untuk Program Prasarana dan Sarana Pendidikan. Kab. Wonosobo memiliki alokasi terkecil untuk program tersebut, namun ini terutama karena kabupaten tersebut mengklasifikasikan alokasinya untuk prasarana dan sarana dalam program pendidikan dasar dan pendidikan menengah. Alokasi terbesar kedua pada tingkat program setelah prasarana dan sarana di sebagian besar kabupaten/kota adalah untuk program pendidikan pra-sekolah dan pendidikan dasar yang fokus pada pengembangan kapasitas dan peningkatan kualitas. Kabupaten/kota yang dikunjungi di Sumatera Utara, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan mengalokasikan lebih dari seperlima

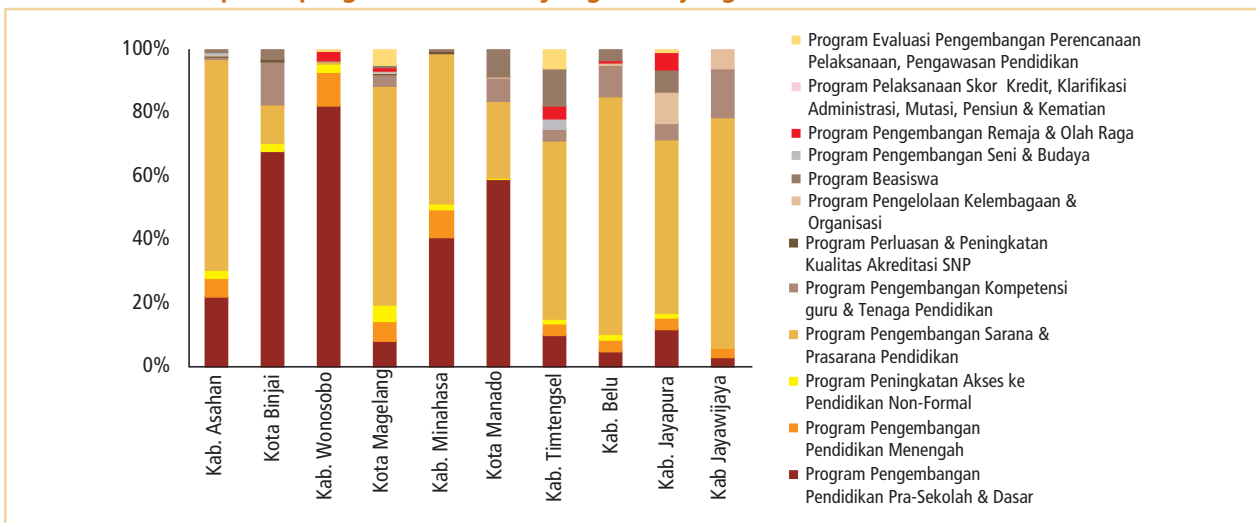
rencana anggarannya untuk program-program tersebut, yang mencakup kegiatan-kegiatan seperti kompetisi sains, program pengembangan matematika dan program-program latihan, serta dukungan untuk penyusunan ujian akhir sekolah.

Alokasi anggaran untuk program pengembangan kapasitas dan pengembangan pendidikan pegawai, program pengelolaan kelembagaan, serta program perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi masih tetap rendah. Alokasi untuk program pengembangan kapasitas guru dan tenaga pendidikan berkisar antara 1 sampai dengan 14 persen dari anggaran non-gaji. Kab. Minahasa hampir tidak memiliki alokasi anggaran untuk program tersebut, sementara Kota Binjai mengalokasikan sampai dengan 14 persen. Terdapat kecenderungan di mana kota mengalokasikan porsi yang lebih besar untuk program-program tersebut dibandingkan kabupaten, kecuali Kab. Belu. Program pengelolaan kelembagaan dan organisasional mendapatkan alokasi yang lebih rendah, dan

nampaknya tidak termasuk dalam daftar prioritas. Nampaknya alokasi untuk program tersebut kurang dari 1,0 persen dari anggaran di semua kabupaten yang dikunjungi. Hasil yang serupa juga ditemukan ketika menganalisis program perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi, yang mencakup kegiatan-kegiatan seperti pengumpulan data dan koordinasi, penyusunan rencana kerja, sosialisasi rencana strategis pendidikan, dll. Sebagian besar kabupaten/kota mengalokasikan kurang dari 1 persen, kecuali Kota Magelang dan Kab. Timtengsel, yang masing-masing mengalokasikan 5 dan 6 persen dari rencana anggaran non-gaji.

kota dari yang menggunakan klasifikasi 'rutin' dan 'pembangunan' menjadi kategori belanja 'aparatur' dan 'publik'. Format belanja berdasarkan Kepmen No. 29/2002 sangat mempengaruhi struktur belanja, sedangkan struktur pendapatan sebagian besar masih sama. Dengan format ini, fokus belanja terletak pada penerima manfaat bukan pada program dan proyek. Akan tetapi, alokasi belanja yang besar untuk kategori publik telah menimbulkan klasifikasi yang agak bias, karena sebagian besar kabupaten/kota mengkategorisasikan belanjanya berdasarkan persepsi subjektif bahwa pendidikan merupakan bagian dari layanan masyarakat. Klasifikasi sektor pendidikan

Gambar 3.9. Komposisi program di daerah yang dikunjungi, 200



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data DASK dan LAKIP kabupaten 2006.

Dengan format anggaran 'publik' dan 'aparatur', sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi menghabiskan porsi yang besar dari belanja pendidikannya untuk kategori publik.⁵ Dikeluarkannya Kepmen No. 29/2002 telah mengubah format anggaran pemerintah kabupaten/

yang tidak konsisten di antara kabupaten/kota berdasarkan Kepmen 29/2002 sebagian disebabkan oleh pedoman yang tidak jelas dan definisi yang kabur tentang apa saja yang termasuk belanja publik dan belanja aparat.

5 Untuk keperluan analisis rangkaian waktu, yang diterapkan dalam kajian ini adalah klasifikasi berdasarkan belanja rutin dan pembangunan bukan klasifikasi publik dan aparat.

Tabel 3.8. Belanja publik dan aparat untuk pendidikan
Persen

Kabupaten	2005				2006			
	Aparat	Publik	Bant. Keu	Total	Aparat	Publik	Bant. Keu	Total
Kab. Asahan	96,58	3,39	0,03	100,0	89,73	10,27	-	100,0
Kota Binjai	90,42	9,58	-	100,0	89,85	10,15	-	100,0
Kab. Wonosobo	-	97,61	2,39	100,0	-	97,48	2,52	100,0
Kota Magelang	11,32	88,68	-	100,0	13,70	86,30	-	100,0
Kab. Minahasa	2,05	97,95	-	100,0	3,09	96,91	-	100,0
Kota Manado	-	100,00	-	100,0	-	100,00	-	100,0
Kab. Timtengsel	14,62	85,38	-	100,0	17,02	82,98	-	100,0
Kab. Belu	0,61	99,39	-	100,0	0,77	99,23	-	100,0
Kab. Jayapura	85,49	14,51	-	100,0	74,15	25,85	-	100,0
Kab. Jayawijaya	89,90	10,10	-	100,0	75,21	24,79	-	100,0

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

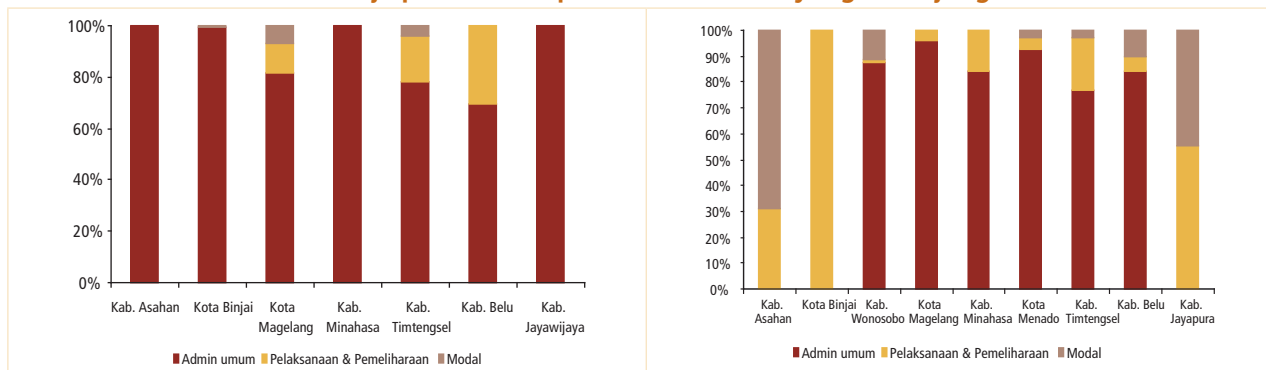
Komponen administrasi umum mendapatkan alokasi terbesar baik dalam kategori aparat maupun publik. Rata-rata, administrasi umum mencapai lebih dari 55 persen dari belanja untuk kategori aparat dan publik. Secara rata-rata, operasional dan perawatan hanya mencapai 6 persen dari belanja aparat dan 25 persen dari kategori belanja publik. Akan tetapi, Kab. Asahan dan Kota Binjai di Sumatera Utara, serta Kab. Jayapura di Papua, menghabiskan sebagian besar dari kategori belanja “publik” untuk operasional dan perawatan serta belanja modal. Belanja modal merupakan proporsi terkecil, dengan jumlah rata-rata kurang dari 1 persen untuk belanja aparat dan sekitar 15 persen untuk kategori belanja publik. Secara keseluruhan, meskipun dalam belanja pendidikan terdapat porsi yang besar

untuk kategori belanja publik, porsi tersebut sebagian besar dipergunakan untuk administrasi umum dan hanya menisakan porsi yang kecil untuk modal.

3.5. Belanja *Out-of-Pocket* Rumah Tangga

Di tingkat nasional, belanja *out-of-pocket* kabupaten memberikan kontribusi yang sangat besar dalam jumlah total belanja pendidikan dan mengalami peningkatan sebesar 32 persen antara tahun 2004 dan 2005. Menurut data *Governance and Decentralization Survey (GDS)*, sebagian besar belanja rumah tangga untuk sekolah lanjutan

Gambar 3.10. Perincian belanja publik dan aparat di 10 daerah yang dikunjungi, 2006

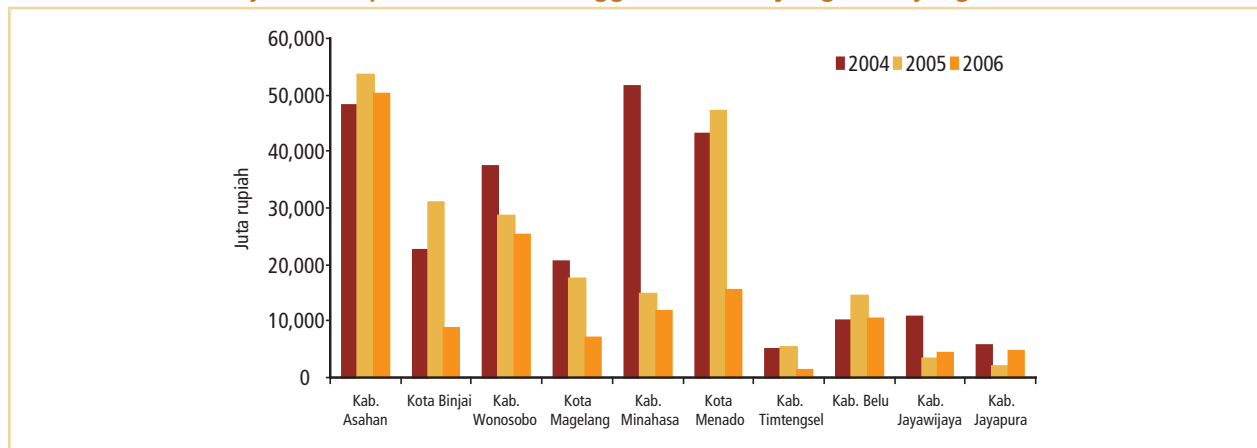


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data SIKD/Depkeu dan data APBD kabupaten.

pertama dan sekolah lanjutan atas dipergunakan untuk pembelian buku, alat tulis dan transportasi. Belanja untuk biaya pendaftaran dan SPP relatif kecil, mungkin karena dampak dari program BOS, yang memberikan bantuan dari pemerintah pusat secara langsung kepada sekolah-sekolah. Menurut Aran (2007), dari jumlah rumah tangga yang memiliki sekurang-kurangnya satu orang anak yang bersekolah di SD yang menerima BOS, 72,6 persen melaporkan bahwa SPP yang harus mereka bayar dikurangi pada tahun ajaran 2004-05, sementara di tingkat SLTP 82,6 persen rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SLTP yang menerima BOS melaporkan adanya pemotongan jumlah SPP.

peningkatan dalam belanja rumah tangganya antara tahun 2005 dan 2006. Penurunan yang signifikan yang dialami oleh ketiga kabupaten/kota tersebut di atas kemungkinan merupakan dampak dari program bea SISWAYang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota, yang merupakan tambahan untuk dana bantuan dari program BOS yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Gambar 3.11. Belanja *out-of-pocket* rumah tangga di daerah yang dikunjungi, 2004-06



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Sebagian besar dari 10 kabupaten/kota yang dikunjungi, belanja *out-of-pocket* rumah tangga menurun pada tahun 2006 dibandingkan tahun sebelumnya. Dua kabupaten/kota di Sulawesi Utara dan satu kota di Sumatera Utara mengalami penurunan yang signifikan pada belanja *out-of-pocket* antara tahun 2004 dan 2006. Belanja rumah tangga di Kab. Minahasa merosot secara riil dari Rp 51,7 milyar pada tahun 2004 menjadi Rp 11,8 milyar pada tahun 2006, sementara belanja yang dikeluarkan oleh rumah tangga di Kota Manado berkurang sebesar 64 persen dari Rp 42,9 milyar pada tahun 2004 menjadi hanya Rp 45,5 milyar pada tahun 2006. Belanja *out-of-pocket* turun dari Rp 22,7 milyar pada tahun 2004 menjadi Rp 7,8 milyar pada tahun 2006 untuk Kota Binjai. Kab. Asahan dan Kab. Belu menunjukkan pola yang relatif stabil di tingkat rumah tangga, walaupun terdapat sedikit penurunan pada tahun 2006 dibandingkan tahun sebelumnya. Hanya Kab. Jayapura dan Kab. Jayawijaya yang mengalami

3.6. Belanja di Tingkat Sekolah

Anggaran sekolah terdiri atas pendanaan yang berasal dari berbagai sumber, di mana porsi terbesarnya berasal dari program BOS yang baru diluncurkan belum lama ini. Program BOS mulai dilaksanakan pada bulan Juli 2005 dan dana yang disalurkan melalui program ini secara langsung ditransfer dari pemerintah pusat ke rekening bank masing-masing sekolah. Dana tersebut dimaksudkan untuk menekan atau menghapuskan biasa SPP, sambil tetap mempertahankan kualitas pendidikan. Menurut pedoman program BOS, biaya operasional dapat mencakup biaya pendaftaran SISWAbaru, buku pelajaran dan buku bacaan, alat tulis, ujian, pengembangan dan pelatihan guru, perawatan sekolah, biaya transportasi untuk SISWAmiskin, gaji guru honorer, serta biaya listrik, air dan telepon.

Sebelum pelaksanaan BOS, porsi terbesar dari anggaran sekolah berasal dari pemerintah kabupaten/kota dan sumbangan orang tua murid/masyarakat. Pada tahun 2006, BOS mengambil porsi lebih dari 50 persen dari anggaran sekolah secara rata-rata. Di SDN 1 Kalijajar dan SDN 1 Candimulyo — sekolah yang dikunjungi yang berlokasi di Kab. Wonosobo di Jawa Tengah — program BOS mengambil porsi masing-masing sampai dengan 82 dan 91 persen dari jumlah total anggaran sekolah pada tahun 2006.

Semua sekolah negeri dan swasta di Indonesia berhak untuk mengajukan permohonan untuk menerima BOS dan menurut penilaian kuantitatif berdasarkan data GDS 2 cakupan program BOS sangat luas. Dalam sampel yang digunakan dalam GDS 2, hanya satu dari 1.251 SD dan SLTP yang tidak menerima BOS (atau tidak tahu apakah mereka telah menerima BOS). Selain itu, menurut data panel Susenas, 74,2 percent dari rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SD dan 64,6 persen dari rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SLTP mengira bahwa sekurang-kurangnya satu dari sekolah tempat anaknya belajar telah menerima BOS.⁶ Terdapat beberapa perbedaan berdasarkan daerah terkait dengan cakupan BOS: sebagai contoh, sementara di Jawa dan Bali 77,8 persen dari rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SD (dan 67,3 persen dari rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SLTP) melaporkan bahwa sekolah tempat anak mereka belajar menerima BOS, di Papua hanya 37,8 persen rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SD (dan 35,5 persen rumah tangga yang memiliki anak yang bersekolah di SLTP) melaporkan bahwa sekolah tempat anak mereka belajar menerima dana BOS.

Alokasi BOS mencakup hampir 40 juta SISWA pada tahun 2007, dengan jumlah dana sebesar Rp 11,8 triliun. Program BOS menyalurkan 73 persen dananya ke tingkat SD dan sisanya sebesar 27 persen disalurkan ke tingkat SLTP. Jumlah hibah yang diberikan kepada sebuah sekolah ditentukan berdasarkan jumlah siswanya. Alokasi BOS per SISWA telah bertambah dari Rp 235.000 menjadi Rp 276.000 per SISWA per tahun untuk tingkat SD, dan dari Rp 324.500 menjadi Rp 376.000 per SISWA per tahun untuk SLTP sejak

tahun 2007. Dengan memberikan bantuan untuk biaya operasional sekolah serta menurunkan atau bahkan menghapuskan biaya sekolah, program BOS diharapkan akan mendorong anak-anak dari keluarga miskin untuk bersekolah dan dengan demikian membantu menyukseskan program pemerintah untuk pendidikan dasar sembilan tahun.

Terkait dengan penggunaan dana BOS, ditemukan bahwa sekolah menggunakan sebagian besar dana tersebut untuk investasi yang bertujuan untuk ‘peningkatan kualitas’ dibandingkan untuk ‘peningkatan akses’. Data yang dikumpulkan dalam GDS 2 memuat tanggapan dari kepala sekolah dan komite sekolah tentang penggunaan dana BOS di tingkat sekolah. Menurut data tersebut, di tingkat SD 95,4 persen dari kepala sekolah melaporkan bahwa dana BOS digunakan untuk buku pelajaran dan alat tulis, 74,5 persen melaporkan bahwa dana tersebut digunakan untuk perawatan sarana sekolah, 71,1 persen melaporkan bahwa dana tersebut digunakan untuk honor dan gaji guru, dan hanya sekitar 46,5 persen yang mengatakan bahwa dana tersebut digunakan untuk membantu SISWAmiskin. Persentase SLTP yang melaporkan bahwa mereka membantu SISWAmiskin dengan menggunakan dana BOS lebih tinggi, di mana 56,7 persen kepala sekolah melaporkan bahwa dana tersebut digunakan untuk memberikan bantuan untuk SISWAmiskin.

Kebutuhan yang ditentukan di tingkat sekolah cukup mencerminkan penggunaan dana BOS. Akan tetapi, hubungan antara kebutuhan sekolah dan penggunaan dana BOS kadang-kadang tidak jelas. Misalnya, di sekolah-sekolah dengan jumlah dan kualitas guru yang “memadai” sebagaimana yang dilaporkan oleh komite sekolah dan kepala sekolah, seseorang mungkin beranggapan bahwa akan terdapat belanja yang lebih sedikit dari BOS untuk gaji guru. Akan tetapi, 67,5 persen sekolah yang melaporkan memiliki jumlah tenaga pengajar yang ‘memadai’ masih memilih untuk menggunakan sebagian dari BOS untuk honor guru.

Sosialisasi program yang lebih luas masih diperlukan menurut para responden dalam survei GDS 2. Walaupun jumlah kepala sekolah yang melaporkan bahwa mereka telah menerima informasi

6 Mungkin terdapat bias ke bawah dalam cakupan dari data rumah tangga apabila sosialisasi program ke rumah tangga kurang optimal.

yang memadai cukup besar, akan tetapi 20 persen kepala sekolah masih melaporkan bahwa sosialisasi program BOS tidak memadai. Dari pihak orang tua, 79 persen responden memiliki anak yang bersekolah di SD dan SLTP yang menerima dana BOS. Dari jumlah orang tua tersebut, hanya 73 persen yang melaporkan telah menerima sosialisasi tentang uang sekolah dan biaya sekolah lainnya. Hal tersebut mencerminkan kebutuhan dan permintaan akan sosialisasi program yang lebih banyak kepada sekolah dan orang tua.

Alokasi BOS berdasarkan tingkat pendidikan untuk kabupaten/kota yang dikunjungi adalah 63 persen untuk SD dan 37 persen untuk SLTP pada tahun 2005.⁷ Dana BOS di kabupaten/kota yang dikunjungi dialokasikan kepada lebih dari 3.500 sekolah dan 663.000 SISWApada tahun 2005, di mana 13 sekolah adalah sekolah luar biasa dengan jumlah total SISWAs sebanyak 491 orang. Sedangkan penyaluran BOS berdasarkan kategori sekolah, secara rata-rata sekitar 67 persen dari dana BOS dialokasikan untuk sekolah negeri, sedangkan sisanya diberikan kepada sekolah swasta.

survei GDS 2, beberapa sekolah di kabupaten/kota di Bengkulu, Gorontalo, Maluku Utara, NTT, dan Sumatera Utara harus membayar biaya khusus untuk menerima dana tersebut, sementara beberapa sekolah di beberapa kabupaten di Papua melaporkan bahwa mereka harus membayar 'pajak' khusus sebesar 11,5 persen untuk menerima dana BOS.

Di lima kabupaten/kota yang dikunjungi yang juga dicakup dalam GDS 2, alokasi dana BOS dilaporkan sebagian besar digunakan untuk buku. Secara rata-rata untuk lima kabupaten/kota tersebut, 95 persen dari kepala sekolah beranggapan bahwa dana tersebut bermanfaat untuk penyediaan buku, 71 persen melaporkan bahwa dana tersebut berguna untuk meningkatkan perawatan sekolah, dan 47 persen yakin bahwa BOS telah meningkatkan akses pendidikan bagi SISWAmiskin. Beberapa sekolah di kelima kabupaten/kota tersebut juga telah dapat memberikan dukungan untuk pemberian biaya transportasi untuk SISWAmiskin, khususnya sekolah-sekolah di Kab. Timtengsel di NTT. Walaupun sebagian besar sekolah tidak mengembalikan pembayaran

Tabel 3.9. Alokasi dana BOS berdasarkan tingkat dan jenis sekolah di daerah yang dikunjungi, 2005
Juta Rp

Kabupaten	SD	SLTP	Sekolah Negeri	Sekolah Swasta
Kab. Asahan	16.528	5.793	19.427	2.891
Kota Binjai	2.071	2.310	3.080	1.301
Kab. Wonosobo	9.943	8.800	16.496	2.247
Kab. Minahasa	3.750	1.940	3.289	2.401
Kota Manado	5.370	2.940	4.231	4.080
Kab. Belu	7.447	2.257	6.316	3.388
Kab. Timtengsel	5.640	1.693	3.562	3.771
Kab. Jayawijaya	3.135	1.292	2.876	1.552
Kab. Jayapura	1.097	1.774	2.186	685

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Depdiknas (<http://bos.dit-plp.go.id/aboutBOS.php>).

Sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi menerima BOS pada tahun 2005. Kab. Asahan menerima alokasi terbesar, lebih dari Rp 22 milyar pada tahun 2005, yang disusul oleh Kab. Wonosobo sebesar Rp 18,7 milyar. Sementara itu, dua kabupaten di Papua menerima alokasi terkecil, yang sesuai dengan jumlah SISWAdi kabupaten tersebut. Berdasarkan

yang sebelumnya telah mereka terima dari orang tua SISWAatau masyarakat setelah pelaksanaan BOS, dalam beberapa kasus uang tersebut dikembalikan baik sebagian maupun seluruhnya, bahkan meskipun sekolah menerima dana BOS dalam jumlah yang lebih kecil dari yang diharapkan.

⁷ Jumlah tersebut mencakup SD dan SLTP negeri dan swasta, namun tidak mencakup madrasah ibtidaiyah dan tsanawiyah.

Bab 4

Sistem Pendidikan Daerah dan Pencapaian

4.1. Prasarana dan Sarana Pendidikan

Secara umum, kondisi prasarana pendidikan di banyak kabupaten/kota di Indonesia masih buruk. Prasarana pendidikan yang buruk khususnya terlihat pada tingkat pendidikan dasar. Pada tahun 2006, sekitar 25 persen ruang kelas di seluruh Indonesia masuk dalam klasifikasi rusak parah berdasarkan penilaian Depdiknas. 30 persen lainnya masuk dalam klasifikasi rusak ringan. Kondisi sekolah-sekolah pada tingkat SLTP dan SLTA lebih baik, akan tetapi, diperkirakan sekitar 19 persen ruang kelas di SLTP dan 10 persen ruang kelas SLTA masuk dalam klasifikasi rusak.

Kondisi ruang kelas yang buruk berdasarkan data terdapat di 10 kabupaten/kota yang dikunjungi. Kab. Belu dan Kab. Timtengsel di NTT memiliki persentase tertinggi untuk ruang kelas sekolah dasar yang rusak berat. Sekitar 40 persen ruang kelas dalam kedua kabupaten tersebut rusak parah dan hanya 35 persen ruang kelas dianggap memadai. Sebaliknya, Kota Binjai di Sumatera Utara dan Kota Magelang di Jawa Tengah memiliki persentase tertinggi untuk ruang kelas yang kondisinya memadai, dengan lebih dari 75 persen ruang kelas berada pada kondisi yang baik. Untuk SLTP dan SLTA, sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi di wilayah timur Indonesia, kecuali Kota Manado, memiliki data kondisi ruang kelas yang lebih buruk dibandingkan kabupaten/kota yang dikunjungi di Jawa Tengah dan Sumatera Utara.

Rehabilitasi sekolah-sekolah perlu dijadikan prioritas di tingkat kabupaten/kota, khususnya karena kondisi ruang kelas yang buruk mempengaruhi kualitas dan pencapaian dalam sektor pendidikan.

Di sebagian besar kabupaten/kota, buku teks pegangan tidak selalu tersedia satu untuk masing-masing murid. Data dari survei GDS 2 di masing-masing kabupaten/kota menunjukkan bahwa rata-rata di tingkat sekolah dasar hanya 50 persen murid yang memiliki satu buku Bahasa Indonesia dan satu buku matematika, sementara di tingkat SLTP, persentase tersebut bahkan di bawah 41 persen. Terkait dengan kabupaten/kota yang dikunjungi yang tercakup juga dalam survei GDS 2, hanya Kab. Asahan dan Kab. Timtengsel yang memberikan satu buku pegangan untuk para murid. Kab. Asahan memberikan satu buku Bahasa Indonesia dan satu buku matematika untuk masing-masing murid SD, sementara Kab. Timtengsel memberikan satu buku matematika per murid baik di tingkat SD maupun SLTP.

Terdapat perbedaan dalam akses terhadap sekolah di kabupaten/kota yang dikunjungi, akan tetapi semuanya menunjukkan angka yang lebih baik dibandingkan rata-rata nasional. Akses di sebagian besar kabupaten/kota sudah baik di semua tingkatan sekolah, meskipun perbedaan yang lebih besar ditemukan di antara kecamatan. Wilayah pelayanan berkisar antara 0,2km² sampai 40km² untuk tingkat SD, 1km² sampai 212km² untuk tingkat SLTP, dan 1km² sampai 732 km² untuk tingkat SLTA.

Sebagaimana diperkirakan, wilayah layanan yang lebih kecil ditemukan di kota-kota (Kota Binjai, Kota Magelang, dan Kota Manado) karena luas geografis kota tersebut lebih kecil dan memiliki lebih banyak sekolah-sekolah dibandingkan kabupaten. Kabupaten di Papua memiliki wilayah layanan sekolah yang terluas dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Kab. Jayapura secara khususnya memiliki wilayah layanan yang luas dibandingkan dengan rata-rata nasional, dengan SD, SLTP, dan SLTA masing-masing mencakup wilayah seluas 148km², 547km², dan 1.030km². Rata-rata nasional berada pada tingkat 23km² untuk SD, 115km² untuk SLTP, dan 292km² untuk SLTA.

Tabel 4.1. Rata-rata wilayah layanan sekolah di daerah yang dikunjungi, 2006

Kabupaten/kota	SD	SLTP	SLTA
Kab. Asahan	7	39	51
Kota Binjai	1	2	4
Kab. Wonosobo	2	14	58
Kota Magelang	0.2	1	1
Kab. Minahasa	3	13	43
Kota Manado	1	2	3
Kab. Belu	8	53	163
Kab. Timtengsel	9	62	232
Kab. Jayawijaya	40	212	732
Kab. Jayapura	148	547	1,030
Rata-rata Nasional	23	115	292

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten dan data Susenas/BPS.

Rasio SD per 1.000 anak-anak usia SD menunjukkan bahwa jumlah sekolah di beberapa kabupaten/kota yang dikunjungi lebih rendah dari rata-rata nasional. Secara rata-rata, kabupaten/kota yang dikunjungi memiliki tujuh SD untuk 1.000 anak-anak usia SD. Jumlah sekolah terbanyak

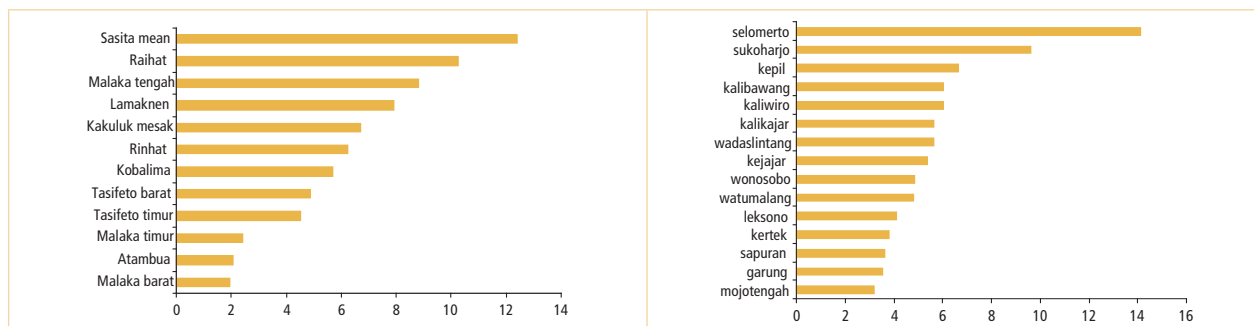
ditemukan Kab. Minahasa, sementara jumlah yang paling sedikit ditemukan di Kab. Jayawijaya, dengan masing-masing 12 dan 4 SD untuk 1.000 anak usia SD. Lagi-lagi, hanya dengan empat SD untuk 1.000 anak usia SD, Kab. Jayawijaya mencatat nilai yang lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu 7 SD. Akan tetapi, distribusi sekolah lebih tidak merata pada tingkat kecamatan. Sebagai contoh, di Kab. Belu, kecamatan Malaka Barat memiliki rasio enam kali lebih rendah dibandingkan rasio di kecamatan Sasita Mean, sementara kecamatan Selomerto di Kab. Wonosobo memiliki rasio empat kali lebih tinggi dari kecamatan Mojotengah dalam kabupaten yang sama. Akan tetapi, rendahnya jumlah sekolah di beberapa kabupaten dan kecamatan tidak selalu mencerminkan ketidakcukupan layanan sekolah karena beberapa sekolah memiliki jumlah murid yang terbatas. Dalam hal ini, penggabungan sekolah-sekolah dan para murid mungkin dapat meningkatkan efisiensi.

Tabel 4.2. Sekolah per 1.000 anak usia sekolah di daerah yang dikunjungi, 2006

Kabupaten	SD	SLTP	SLTA
Kab. Asahan	5	2	1
Kota Binjai	5	3	2
Kab. Wonosobo	5	1	1
Kota Magelang	6	3	2
Kab. Minahasa	12	6	2
Kota Manado	6	4	2
Kab. Belu	6	2	1
Kab. Timtengsel	7	2	1
Kab. Jayawijaya	4	3	1
Kab. Jayapura	9	6	3
Rata-rata nasional	7	3	2

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten dan data BPS.

Gambar 4.1. SD per 1.000 anak usia SD berdasarkan kecamatan in Kab. Belu dan Kab. Wonosobo, 2006



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten dan data BPS.

4.2. Sumber Daya Manusia dalam Pendidikan: Guru dan Murid

Jumlah murid per ruang kelas umumnya jauh lebih rendah daripada standar nasional disebagian besar kabupaten/kota). Di tingkat SD, jumlah murid per ruang kelas berkisar antara 16 sampai 32 murid per ruang kelas. Angka ini lebih rendah dari batas atas sebanyak 30 sampai 40 murid per ruang kelas yang ditetapkan dalam standar nasional. Untuk tingkat SLTP dan SLTA, jumlahnya juga lebih rendah, kecuali untuk Kab. Belu dan Kab. Jayawijaya. Kab. Belu memiliki 44 dan 47 murid per ruang kelas untuk masing-masing tingkatan SLTP dan SLTA, sementara Kab. Jayawijaya memiliki 48 murid per ruang kelas di tingkat SLTP.

Rasio Murid terhadap Guru (RMG) di tingkat SLTP dan SLTA di banyak kabupaten/kota yang dikunjungi berada di atas rata-rata nasional. Secara rata-rata, kabupaten/kota yang menjadi sampel memiliki RMG sebesar 19 di tingkat SD, 16 di tingkat SLTP, dan 17 di tingkat SLTA, sementara rata-rata nasional berada masing-masing pada angka 19, 13, dan 13. RMG tertinggi untuk tingkat SD ditemukan di Kab. Jayawijaya di Papua. Untuk tingkat SLTP dan SLTA, RMG tertinggi ditemukan di Kab. Belu, dengan angka 23 untuk tingkat SLTP dan 42 untuk tingkat SLTA. Indeks Pembangunan Dunia (IPD) tahun 2006 menunjukkan bahwa negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah rata-rata memiliki RMG sebesar 31 untuk tingkat SD dan 24 untuk SLTP. Berdasarkan IPD, sebagian besar kabupaten/kota yang dikunjungi memiliki RMG di bawah rata-rata dibandingkan negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah, yang mengindikasikan pasokan guru yang memadai untuk tingkat SD.

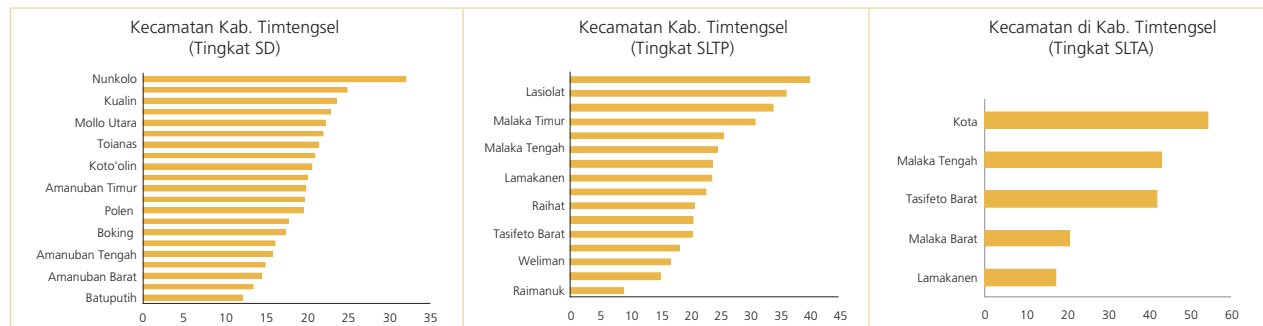
Tabel 4.3. Rasio Guru terhadap Murid (RGM) di daerah yang dikunjungi, 2006

Kabupaten/kota	SD	SLTP	SLTA
Kab. Asahan	21	15	15
Kota Binjai	22	13	12
Kab. Wonosobo	19	17	13
Kota Magelang	17	15	12
Kab. Minahasa	16	13	18
Kota Manado	19	12	17
Kab. Belu	17	23	42
Kab. Timtengsel	19	15	15
Kab. Jayawijaya	24	21	16
Kab. Jayapura	15	12	12
Rata-rata nasional	19	13	13

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten/Dinas Pendidikan dan Depdiknas.

Meskipun jumlah guru memadai di sebagian besar kabupaten/kota, terdapat alokasi guru yang sangat tidak merata di berbagai kecamatan. Di Kab. Belu, RGM bervariasi mulai dari 9 sampai 40 untuk tingkat SLTP dan dari 17 sampai 54 untuk tingkat SLTA. Untuk tingkat SD, RGM berkisar antara 15 sampai 27 di Kota Manado dan dari 12 sampai 32 di Kab. Timtengsel. Melihat lokasi geografis, kecamatan dalam kota-kota memiliki variasi RGM yang relatif lebih kecil dibandingkan wilayah kabupaten. Untuk kabupaten/kota yang dikunjungi, dua kabupaten di NTT memiliki variasi yang lebih besar di antara kecamatan-kecamatan dibandingkan dengan kabupaten lainnya dalam hal distribusi guru. Yang secara khusus menjadi perhatian adalah tingkat SLTA di kecamatan dalam Kab. Wonosobo dan Kab. Belu, di mana beberapa murid tidak memiliki guru. Hal ini mungkin disebabkan karena sekolah tersebut terletak di kecamatan lain karena terpencilnya lokasi kecamatan tertentu.

Gambar 4.2. GMR untuk tingkat SLTP dan SLTA berdasarkan kecamatan di Kab. Belu, 2006



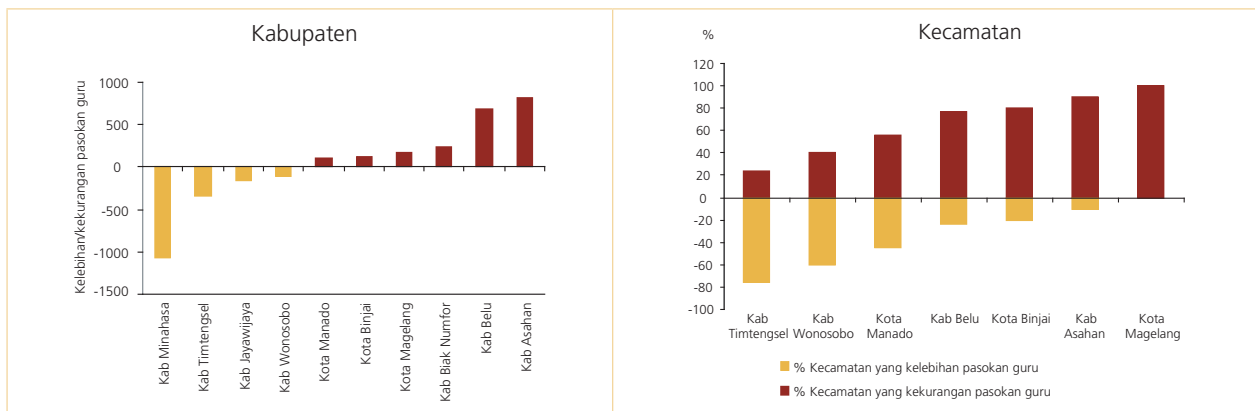
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten/Dinas Pendidikan.

Permasalahan dalam distribusi guru sebagian diakibatkan karena guru lebih memilih untuk bekerja di wilayah perkotaan, yang menyebabkan kekurangan tenaga guru di wilayah pedesaan. Menambah lebih banyak guru tidak akan menyelesaikan permasalahan distribusi guru, sementara menilai kembali penempatan guru/staf mungkin memberikan jalan keluar yang lebih baik. Pasokan guru yang diperlukan untuk tingkat SD dihitung berdasarkan jumlah ruang kelas. Sebagaimana disebutkan dalam standar layanan minimum, setiap SD seharusnya memiliki sedikitnya enam guru kelas, satu guru olah raga, satu guru agama, dan satu kepala sekolah. Berdasarkan hal ini, enam dari 10 daerah yang dikunjungi memiliki kelebihan pasokan guru di tingkat SD, meskipun masih terdapat pasokan guru yang kurang di beberapa kecamatan. Selain itu, RGM untuk tingkat SD di sebagian besar daerah masih setengah dari sasaran RGM 40:1 yang diindikasikan dalam standar layanan minimum. Apabila ditambah lebih banyak guru, hal ini perlu direncanakan secara hati-hati dengan memperhatikan lokasi geografis dan mempertimbangkan keadaan-keadaan lainnya yang dapat mempengaruhi jumlah murid dari waktu ke waktu. Suatu mekanisme untuk merelokasi guru dari wilayah yang memiliki pasokan berlebih ke daerah pedesaan atau yang mengalami kekurangan pasokan harus didukung, bersama dengan suatu mekanisme yang memungkinkan sekolah-sekolah untuk digabungkan dalam satu wilayah geografis tertentu.

Kab. Minahasa dan 28 persen di Kab. Wonosobo.⁸ Persentase guru paruh waktu yang cukup tinggi mengarah pada biaya upah yang tinggi mengingat bahwa guru paruh waktu lebih mahal dibandingkan guru penuh waktu apabila dihitung per jam.⁹ Tinjauan Belanja Publik (PER) untuk sektor pendidikan nasional (Bank Dunia, 2007a) menyatakan bahwa, untuk meningkatkan efektivitas biaya, peningkatan sertifikasi guru-guru tersebut harus didorong dengan tujuan untuk mempekerjakan mereka secara penuh waktu.

Kualifikasi guru untuk tingkat SD seringkali tidak memenuhi Peraturan Menteri No. 19/2005, yang mensyaratkan guru untuk memiliki gelar sarjana. Sebagian besar guru di tingkat SD hanya lulusan SLTA atau lulusan diploma II. Lebih dari 75 persen guru di dua kabupaten di NTT dan sekitar 60 persen guru di dua kabupaten/kota di Sulawesi Utara adalah lulusan SLTA. Secara rata-rata kabupaten/kota menunjukkan bahwa hanya 12 persen guru SD memiliki gelar sarjana. Persentase guru dengan gelar sarjana lebih tinggi di tingkat SLTP dan SLTA. Di tingkat SLTP, guru dengan gelar sarjana mencapai lebih dari 70 persen di Kota Binjai dan Kab. Wonosobo. Akan tetapi, 33 persen guru tingkat SLTP di Kab. Timtengsel hanyalah lulusan SLTA. Persentase lulusan sarjana jauh lebih tinggi di tingkat SLTA, dengan rata-rata 82 persen guru memiliki gelar sarjana. Daerah dengan angka tertinggi untuk guru yang telah menyelesaikan

Gambar 4.3. Kelebihan dan kekurangan pasokan guru SD berdasarkan daerah dan kecamatan, 2006



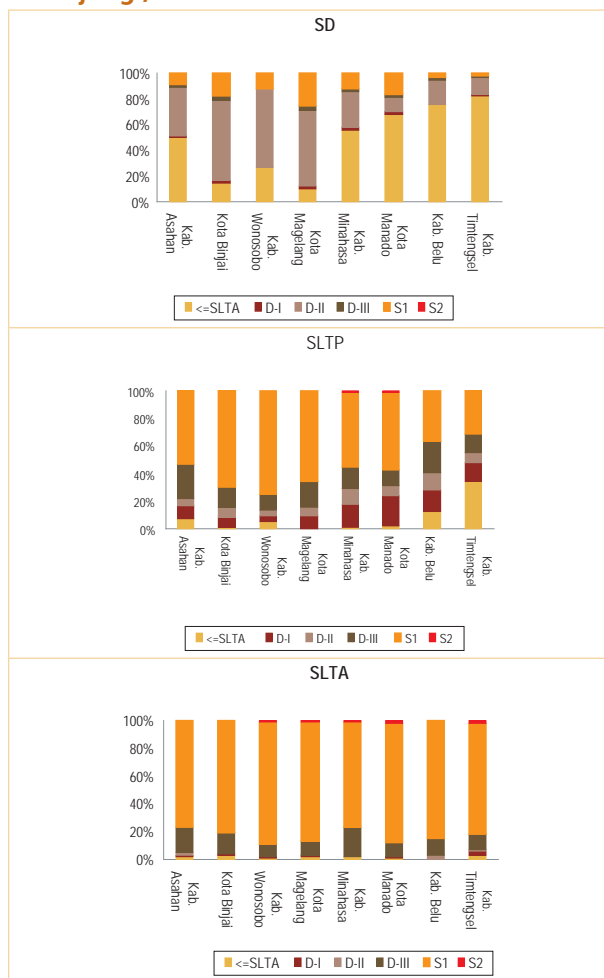
Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten/Dinas Pendidikan.

Kelebihan pasokan guru akan secara khusus berdampak pada anggaran pendidikan dalam hal komposisi guru paruh waktu dan penuh waktu. Persentase guru paruh waktu mencapai 11 persen di

- Guru paruh waktu didefinisikan sebagai guru dengan jam mengajar kurang dari 24 jam per minggu berdasarkan persyaratan jam mengajar minimum dalam Undang-Undang No. 14/2005 mengenai Guru dan Dosen. Angka diperkirakan menggunakan data Sakernas/BPS.
- Informasi lebih lanjut mengenai upah guru paruh waktu dalam Bank Dunia, 2007a.

gelar sarjana ditemukan di Kota Magelang, Central Java. Secara umum, tidak ada kabupaten/kota yang memenuhi standar layanan minimum dalam hal kualifikasi guru. Berdasarkan Peraturan No. 19/2005, 90 persen dari guru diwajibkan untuk memiliki gelar sarjana, sementara tiga tingkat pendidikan di semua kabupaten/kota yang dikunjungi masih berada di bawah persyaratan tersebut. Kab. Wonosobo ditemukan sebagai kabupaten yang paling mendekati persyaratan tersebut untuk tingkat SLTA, yang mana 89,4 persen guru memiliki sedikitnya gelar sarjana.

Gambar 4.4. Kualifikasi guru di daerah yang dikunjungi, 2006



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan berbagai Profil Pendidikan Kabupaten/Dinas Pendidikan.

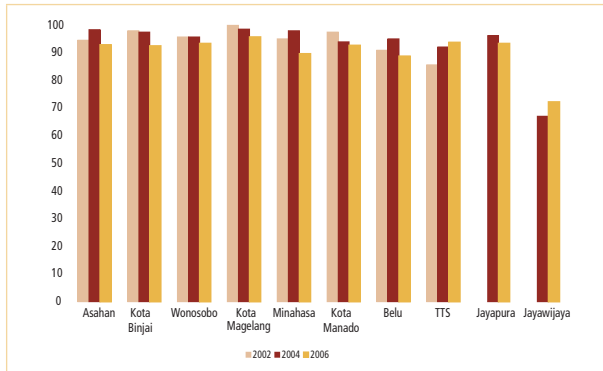
Survei GDS menunjukkan bahwa angka ketidakhadiran guru di kabupaten/kota contoh relatif rendah. Data untuk empat kabupaten/kota yang dikunjungi yang juga tercakup dalam survei GDS menunjukkan bahwa persentase ketidakhadiran guru terhadap jumlah keseluruhan guru di sekolah kurang dari 10 persen. Tingkat yang paling rendah ditemukan di Kota Manado, yang mana hampir tidak ada guru yang tidak hadir, sementara tingkat yang relatif tinggi ditemukan di Kab. Jayawijaya, dengan 32 persen guru SD dan 29 persen guru SLTP tidak hadir selama jam sekolah. Alasan ketidakhadiran yang diberikan adalah keterlibatan dalam tugas-tugas di luar sekolah, sakit, cuti, atau mengurus usaha pribadi lainnya. Survei terhadap penempatan dan pengangkatan guru menunjukkan bahwa tingkat ketidakhadiran guru sebesar 19 persen di tingkat nasional.

4.3. Pengeluaran Pendidikan, Capaian, dan Kemerataan Pendidikan

4.3.1. Capaian Pendidikan

Angka partisipasi sekolah murni (APM) untuk SD di sebagian besar daerah yang dikunjungi mendekati tingkatan universal, kecuali untuk Kab. Jayawijaya. Kab. Jayawijaya tertinggal di belakang kabupaten lainnya dengan rata-rata angka partisipasi sekolah sebesar 74 persen di tahun 2006. Angka partisipasi sekolah menunjukkan tren yang relatif stabil menuju angka partisipasi sekolah dasar universal di sebagian besar kabupaten/kota. Kab. Timor-Leste dan Kab. Jayawijaya mengalami peningkatan yang paling signifikan, sementara Kab. Jayawijaya masih tertinggal jauh. Angka partisipasi sekolah saat ini di Kab. Jayawijaya berarti bahwa kabupaten ini merupakan satu dari hanya tujuh kabupaten dari 451 kabupaten/kota di Indonesia dengan APM di bawah 80 persen, semuanya terletak di Papua. Hal ini menunjukkan bahwa sementara sebagian besar daerah di Indonesia hampir mencapai angka partisipasi sekolah universal untuk tingkat SD, banyak kabupaten di Papua masih tertinggal jauh.

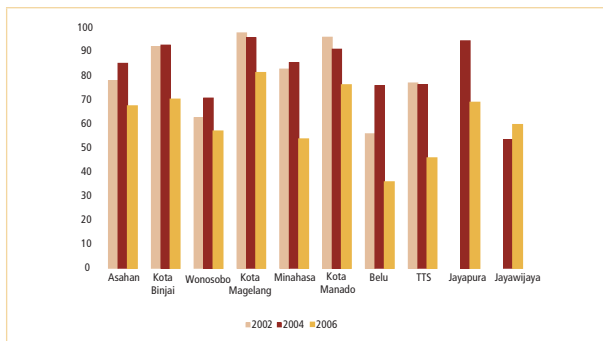
Gambar 4.5. Angka partisipasi murni tingkat SD dari daerah yang dikunjungi, 2002-06



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Secara umum, APM di tingkat SLTP lebih rendah dari APM di tingkat SD. Kabupaten/kota dengan APM yang tinggi untuk tingkat SD juga cenderung memiliki APM yang tinggi untuk tingkat SLTP, kecuali untuk Wonosobo. Perbedaan APM untuk tingkat SD dan SLTP lebih besar di wilayah kabupaten daripada kota. Tiga kota yang dikunjungi memiliki perbedaan kurang dari 10 persen untuk tingkat SD dan SLTP. Keadaan ini menunjukkan tingkat transisi yang lebih tinggi dari SD ke SMP di daerah perkotaan dibandingkan kabupaten pedesaan. Kab. Wonosobo di Jawa Tengah menyajikan kasus yang menarik: meskipun memiliki APM tingkat SD yang tinggi, APM untuk tingkat SLTP dan SLTA mendekati angka yang ditemukan di Kab. Jayawijaya, Papua. Hal ini menggarisbawahi tantangan kebijakan untuk mencapai wajib belajar sembilan tahun di daerah yang tertinggal.

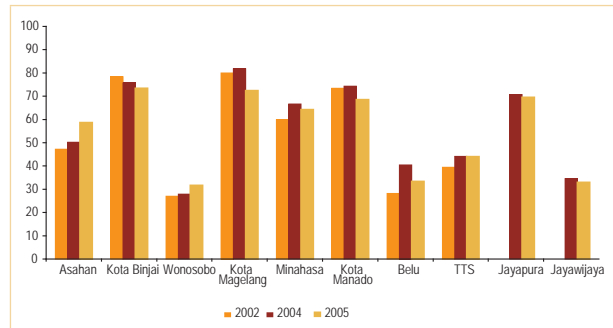
Gambar 4.6. Angka partisipasi murni tingkat SLTP dari daerah yang dikunjungi, 2002-06



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Hanya dua dari 10 kabupaten/kota yang dikunjungi memiliki APM yang relatif tinggi untuk tingkat SLTA. Peningkatan partisipasi murid di tingkat SLTA tetap menjadi tantangan untuk banyak daerah. Kota-kota (Kota Magelang, Kota Binjai dan Kota Manado) memiliki APM yang relatif lebih tinggi untuk tingkat SLTA dibandingkan kabupaten. Akan tetapi, angka partisipasi murni di kota-kota masih kurang dari 75 persen penduduk usia SLTA. Di kabupaten yang lebih bersifat pedesaan, termasuk Kab. Wonosobo, Jawa Tengah, angka partisipasi murni hampir tidak mencapai 40 persen dari penduduk usia SLTA.

Gambar 4.7. Angka partisipasi murni tingkat SLTA dari daerah yang dikunjungi, 2002-05

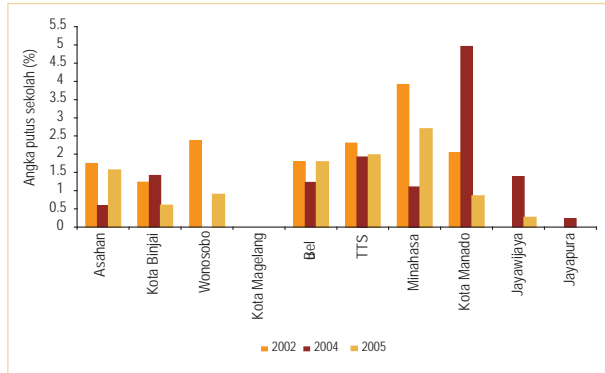


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Kabupaten yang memiliki angka partisipasi murni rendah tidak selalu memiliki angka putus sekolah yang tinggi. Angka putus sekolah, yang didefinisikan sebagai persentase anak dalam setiap kelompok usia sekolah yang bersekolah tetapi tidak selesai, relatif rendah di semua kabupaten/kota, bahkan di kabupaten/kota dengan APM yang relatif rendah. Sebagai contoh, Kab. Wonosobo, di mana angka partisipasi murni tingkat SLTA rendah untuk beberapa tahun, memiliki angka putus sekolah tingkat SLTA sebesar nol persen. Kab. Jayawijaya juga serupa. Meskipun memiliki APM paling rendah untuk tingkat SD, angka putus sekolahnya lebih rendah dibandingkan empat kabupaten/kota lainnya. Dalam hal dua kabupaten tersebut, rendahnya angka partisipasi murni kemungkinan disebabkan oleh tingginya jumlah anak usia sekolah yang tidak pernah bersekolah. Pemberian akses yang lebih besar untuk sekolah seharusnya menjadi prioritas di kabupaten-kabupaten tersebut. Dalam hal kabupaten/kota dengan tingkat partisipasi yang lebih tinggi, mempertahankan anak-anak untuk tetap bersekolah perlu menjadi prioritas

guna menghindari peningkatan anak putus sekolah. Program-program untuk memberikan beasiswa menarik kaum muda kembali ke sekolah perlu diperkuat dan dicerminkan dalam alokasi anggaran.

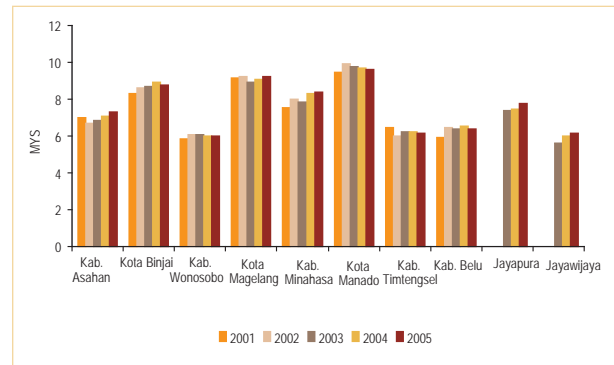
Gambar 4.8. Angka putus sekolah tingkat SD dari daerah yang dikunjungi, 2002-06



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Angka rata-rata tahun lama bersekolah untuk seluruh penduduk mengalami stagnasi di beberapa kabupaten/kota. Daerah tersebut, seperti Kab. Wonosobo, Kab. Timtengsel dan Kab. Belu, adalah juga daerah yang memiliki APM yang relatif rendah untuk tingkat di atas SD. Peningkatan yang stabil dalam angka rata-rata tahun masa sekolah terjadi di Kab. Asahan, Kab. Minahasa dan Kab. Jayawijaya, meskipun beranjak dari dasar yang rendah. Tren angka rata-rata tahun masa sekolah sejalan dengan tren APM untuk tingkat SLTP di kabupaten-kabupaten ini. Sementara itu, di Kota Magelang dan Kota Manado, angka rata-rata tahun masa sekolah untuk seluruh penduduk telah melampaui angka rata-rata tahun masa sekolah yang diwajibkan untuk menyelesaikan SLTA.

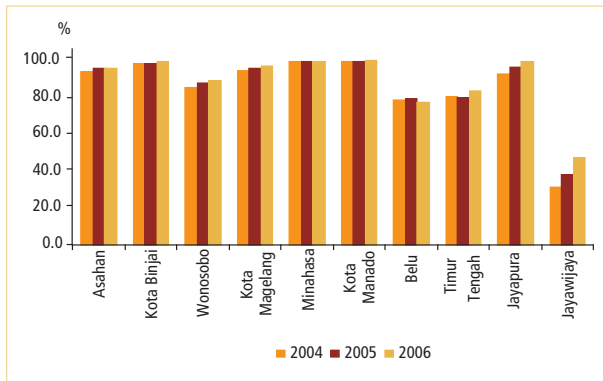
Gambar 4.9. Rata-rata lama bersekolah di daerah yang dikunjungi, 2001-05



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Meskipun terdapat peningkatan dalam tingkat partisipasi sekolah, beberapa daerah masih menghadapi tantangan untuk meningkatkan angka melek huruf untuk seluruh penduduk. Angka melek huruf hanya mencapai 47 persen dari jumlah penduduk di Kab. Jayawijaya, sementara di Kab. Minahasa dan Kota Manado angka tersebut hampir mencapai 100 persen. Tidak mengherankan, daerah yang baru-baru saja mengalami peningkatan angka partisipasi sekolah, seperti Jayawijaya, menghadapi sebuah tantangan untuk meningkatkan angka melek huruf bagi seluruh penduduknya. Setiap peningkatan terhadap angka melek huruf di kabupaten/kota tersebut tidak hanya memerlukan pengembangan sistem sekolah untuk meningkatkan APM tetapi juga upaya untuk mencapai penduduk buta huruf yang sekarang telah melampaui usia sekolah. Pemerintah daerah seharusnya memasukan di dalam prioritas-prioritas anggaran pendidikan mereka program-program khusus yang berupaya untuk memerangi buta huruf dan memberikan kesempatan kedua bagi mereka yang telah kehilangan peluang untuk mendaftar ke dalam pendidikan formal.

Gambar 4.10. Angka melek huruf di daerah yang dikunjungi, 2001-06

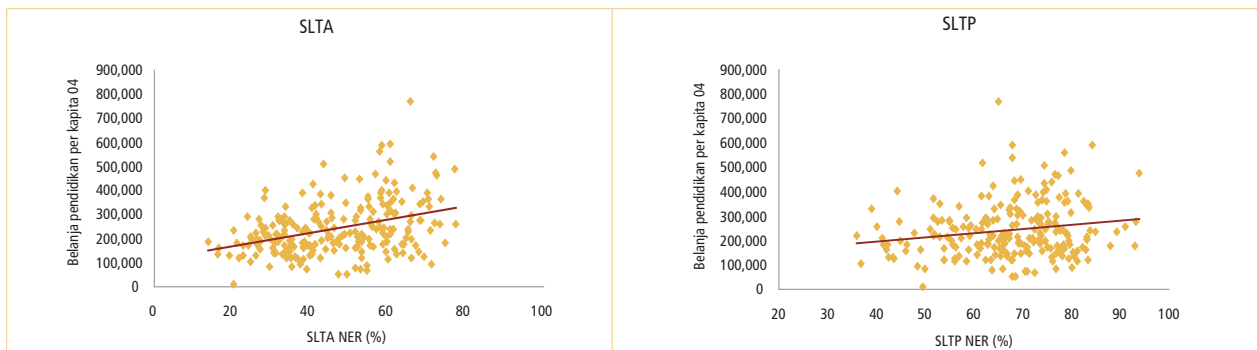


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

4.3.2. Pengeluaran dan Kemerataan dalam Sektor Pendidikan

Partisipasi sekolah di tingkat SD relatif merata di berbagai kuintil-kuintil pendapatan, meskipun terdapat keprihatinan bahwa keadaannya tidak seperti ini di tingkat-tingkat yang lebih tinggi. Di tingkat SD, APM di dua kuintil pendapatan tertinggi mendekati 100 persen, sementara terdapat sedikit variasi di antara kelompok pendapatan lainnya. Kota Magelang, Kota Binjai dan Kab. Minahasa memiliki APM universal untuk tingkat SD, bahkan di kuintil pendapatan terendah. Variasi di antara kelompok pendapatan meningkat di tingkat pendidikan yang lebih tinggi. APM tingkat SLTP untuk kuintil pendapatan tinggi mendekati, dan bahkan melampaui, 90 persen, sementara untuk kelompok pendapatan terendah, rata-ratanya adalah 70 persen. Angka tersebut menurun mencapai rata-rata 76 dan 38 persen untuk masing-masing kelompok pendapatan terendah dan tertinggi untuk tingkat SLTA.

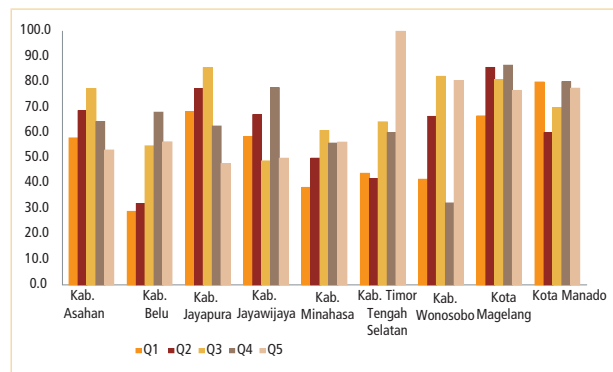
Gambar 4.12. Belanja per kapita, angka partisipasi sekolah bersih tingkat SLTP dan SLTA



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia based on SIKD/MoF dan Susenas/BPS data.

Angka partisipasi murni yang rendah di kuintil pendapatan terendah adalah salah satu penyebab utama rendahnya APM secara umum di beberapa kabupaten/kota. Angka partisipasi di kuintil pendapatan tertinggi cenderung tinggi, bahkan di kabupaten/kotayang memiliki NER rendah. Di Kab. Jayawijaya dan Kab. Wonosobo, rendahnya APM secara umum untuk tingkat pendidikan lanjutan terutama disebabkan karena rendahnya tingkat partisipasi sekolah di kuintil pendapatan yang lebih rendah.

Gambar 4.11. Angka partisipasi murni tingkat SLTP berdasarkan kuintil pendapatan, 2005



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS.

Meskipun tidak ada korelasi yang signifikan antara belanja pendidikan per kapita dan angka partisipasi, akan tetapi kedua variabel tersebut berkorelasi secara positif. Korelasi yang relatif lebih tinggi dapat dilihat antara belanja per kapita pada tahun 2004 dan NER tingkat SLTA di tahun 2005, daripada NER tingkat SLTP. Meningkatnya belanja per kapita untuk pendidikan dapat membantu meningkatkan angka partisipasi sekolah murni, khususnya di tingkat pendidikan lanjutan.

Jumlah sekolah yang relatif terbatas merupakan karakteristik lain dari daerah dengan angka partisipasi sekolah yang lebih rendah. Sekitar 60 persen dari semua desa-desa di Kab. Jayawijaya tidak memiliki SD satu pun di dalam desa dan rata-rata jarak dari desa-desa tersebut ke sekolah terdekat adalah 7 km. Di tingkat pendidikan lanjutan, rata-rata jarak ke sekolah terdekat adalah 23km di Kab. Jayawijaya, dibandingkan dengan 1km dan 2km di masing-masing Kota Binjai dan Kota Magelang. Jarak tersebut meningkat di tingkat sekolah yang lebih tinggi, mencapai 32km di Kab. Jayawijaya. Akan tetapi, melimpahnya jumlah sekolah tidak selalu mengarah pada angka partisipasi sekolah yang lebih tinggi, sebagaimana terjadi di Kab. Wonosobo, yang mana jarak ke sekolah untuk tingkat SLTP dan SLTA relatif lebih dekat namun APM tetap rendah.

yang lebih rendah.¹⁰ Belanja per murid yang lebih rendah sebagian disebabkan oleh penyelesaian pendidikan yang lebih rendah dan rendahnya tingkat partisipasi sekolah murid-murid di daerah yang miskin dibandingkan dengan daerah yang kaya. Dalam hal persentase belanja yang dialokasikan untuk pendidikan, hanya terdapat sedikit perbedaan antara daerah yang miskin dan kaya, baik untuk persentase yang mencakup belanja pegawai maupun yang tidak.

Persentase belanja pendidikan yang lebih rendah (belanja pendidikan non-pegawai) di daerah yang kaya sebagian disebabkan oleh tingginya belanja rumah tangga pribadi untuk pendidikan. Kab. Asahan dan Kota Manado, dua daerah yang kaya, memiliki belanja *out-of-pocket* untuk

Tabel 4.4. Beberapa indikator ketersediaan sekolah

Kabupaten	Desa tanpa sekolah dasar	% desa tanpa sekolah dasar	Rata-rata jarak ke sekolah (km) untuk tingkat SLTP	Rata-rata jarak ke sekolah (km) untuk tingkat SLTA
Kab. Asahan	12	4,4	4	6
Kota Binjai	0	0	1	2
Kab. Wonosobo	0	0	3	6
Kota Magelang	1	7,1	2	1
Kab. Minasaha	11	5,7	3	19
Kota Manado	3	3,4	2	16
Kab. Belu	12	5,8	7	5
Kab. Timtengsel	3	1,3	10	4
Kab. Jayawijaya	221	60,4	23	36
Kab. Jayapura	38	28,8	19	32

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia based Podes/BPS data.

Terbatasnya jumlah sekolah di beberapa daerah mungkin disebabkan karena terbatasnya anggaran pemerintah kabupaten/kota untuk membangun sekolah-sekolah lanjutan baru. Oleh karena itu, meskipun sebagian besar pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan bagian yang lebih besar dari anggaran non-gaji mereka untuk prasarana dan sarana, pada kenyataannya mereka masih sangat bergantung pada dukungan pemerintah pusat dan provinsi untuk mendanai proyek-proyek sekolah baru.

Pola belanja di daerah mengesankan bahwa daerah miskin memiliki belanja per kapita yang lebih rendah, dan juga belanja per murid

pendidikan masing-masing sebesar Rp 67 miliar dan Rp 59 miliar, dengan persentase belanja pendidikan di luar gaji hanya sebesar 2 persen dari total belanja. Sementara itu, daerah miskin, seperti Kab. Jayawijaya dan Kab. Timtengsel, masing-masing hanya memiliki belanja *out-of-pocket* pendidikan sebesar Rp 4 miliar dan Rp 7 miliar, dan belanja pendidikan di luar gaji masing-masing sebesar 6 dan 7 persen dari total belanja. Selain itu, daerah yang lebih kaya juga mengalokasikan proporsi anggaran yang lebih besar untuk sektor-sektor penting lainnya, seperti kesehatan dan prasarana, dan dengan demikian menggeser alokasi mereka dari sektor pendidikan.

¹⁰ Belanja per kapita yang tinggi di Kab. Jayapura di Papua lebih merupakan pengecualian dan bukan pola umum untuk kabupaten miskin di tingkat nasional.

Tabel 4.5. Belanja daerah per kuintil kemiskinan, 2005

Kuintil Daerah	Belanja daerah per kapita (Rp)	Belanja pendidikan per murid sekolah (Rp)	% total belanja pendidikan non-pegawai	Out of pocket RT (jutaan Rp)
Paling miskin	858.296	1.097.255	6,99	26.067
2	807.164	941.367	5,02	43.121
3	595.605	1.048.785	5,38	62.138
4	896.367	1.402.839	5,01	66.642
Paling kaya	912.590	1.574.280	4,68	114.132

Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Depkeu dan Susenas/BPS data.

Kotak 4.1. Standar pelayanan minimum di sektor pendidikan

Buku pedoman standar pelayanan minimum (SPM) untuk bidang pendidikan diterbitkan oleh Depdiknas pada tahun 2001, berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan No. 53/2001. SPM tersebut memberikan spesifikasi teknis bagi daerah-daerah mengenai bagaimana cara menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pendidikan dari tingkat taman kanak-kanak sampai dengan pendidikan lanjutan.

Secara umum, buku pedoman tersebut dibagi menjadi delapan komponen utama, yang mencakup kurikulum sekolah, murid, tenaga pendidikan dan guru, sarana dan prasarana, organisasi, pembiayaan, manajemen sekolah, dan partisipasi masyarakat. Di bawah masing-masing komponen utama terdapat serangkaian indikator yang terkait dengan standar pelayanan minimum. Tanggung jawab untuk mencapai indikator-indikator tersebut dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten, dan sekolah-sekolah. Sebagai contoh, untuk komponen 'kepegawaian dan guru', indikator ketersediaan guru yang memenuhi syarat berada di bawah wewenang provinsi, kabupaten, dan sekolah-sekolah. Pada saat ini, beberapa provinsi, seperti Jawa Tengah dan Yogyakarta, telah menyusun SPM mereka sendiri berdasarkan buku pedoman yang disediakan oleh Depdiknas.

Empat tahun setelah Depdiknas menerbitkan SPM, pemerintah mengeluarkan peraturan baru, yaitu PP No. 19/2005 tentang Standar Pendidikan Nasional. Peraturan tersebut merupakan lanjutan dari Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan mencakup aspek-aspek yang lebih luas dari standar pendidikan. Pada tahun 2007, peraturan pemerintah yang lainnya, yaitu PP No. 38/2007, dikeluarkan untuk mengatur pembagian tanggung jawab antar tingkat pemerintahan, termasuk sektor pendidikan. Kedua peraturan pemerintah tersebut menekankan perlunya untuk memutakhirkan SPM yang telah dikeluarkan sebelumnya. Pemutakhiran buku pedoman tersebut secara khusus penting untuk menyelaraskan berbagai peraturan serta untuk menghindari pertentangan. Penyelarasan isi diperlukan, misalnya dalam hal kategorisasi komponen-komponen utama untuk standar minimum, sementara untuk menghindari pertentangan penting dalam hal tanggung jawab pembiayaan. PP No. 38/2007 mengindikasikan bahwa pembiayaan sekolah lanjutan tingkat atas berada di bawah tanggung jawab provinsi, sementara pedoman SPM mengindikasikan bahwa pembiayaan sekolah lanjutan tingkat atas adalah tanggung jawab semua tingkatan pemerintahan (pusat, provinsi, dan kabupaten).

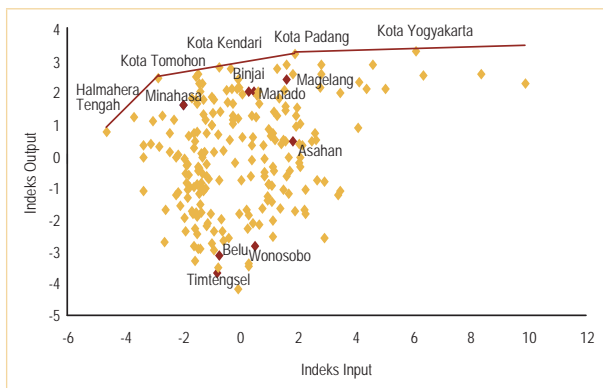
Meskipun tidak ada teori atau praktik yang solid yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menyusun SPM, pemerintah atau Depdiknas perlu memperhatikan hal-hal yang berikut ini dalam memutakhirkan dan merevisi SPM: pengukuran indikator dan aksesibilitas indikator. Permasalahan pengukuran indikator secara khusus berlaku terhadap beberapa indikator seperti mekanisme kerja, kinerja sekolah, dan disiplin administrasi. Indikator-indikator tersebut memerlukan penjelasan lebih lanjut untuk mengukur penilaian minimum. Akhirnya, aksesibilitas indikator terkait terutama dengan ketersediaan dan tingkat kesulitan terkait dengan pengumpulan data untuk indikator-indikator tersebut.

Akan tetapi, permasalahan terpenting yang harus dipertimbangkan adalah penggunaan SPM. Saat ini, tidak ada jalur pelaporan formal terkait dengan pemenuhan persyaratan SPM oleh provinsi, kabupaten, dan sekolah-sekolah. PP No. 19/2005 mengindikasikan bahwa pemerintah pusat dan daerah perlu memasukkan SPM dalam program kerja mereka. Akan tetapi, tidak ada penegakan yang kuat dan tidak ada hukuman bagi mereka yang tidak patuh atau mengikuti SPM tersebut. Sebuah laporan Bank Dunia (2005) menemukan bahwa motivasi untuk menerapkan SPM sering kali adalah hanya untuk memenuhi kebutuhan pelaporan birokratis daripada tanggung jawab terhadap warga negara. Penegakan yang kuat bersama dengan mekanisme akuntabilitas yang jelas diperlukan agar SPM dapat diterapkan dan untuk menyempurnakan penyediaan layanan pendidikan melalui kepatuhan pada standar.

4.4. Efisiensi di Tingkat Daerah: Mengidentifikasi Praktik Terbaik

Pencapaian berdasarkan apa yang disebut analisis “garis batas praktik terbaik” menunjukkan variasi yang luas dalam kinerja sektor pendidikan antar daerah. Analisis ini mencoba mengembangkan “garis batas praktik terbaik untuk daerah-daerah yang memaksimalkan output mereka dengan tingkat input tertentu, dan dengan demikian hal tersebut dapat juga ditafsirkan sebagai tingkat efisiensi sistem pendidikan di suatu daerah. Garis yang tergambar dalam Gambar 4.13 menunjukkan tingkat output maksimum yang dicapai untuk tingkat input yang ada dan disebut sebagai garis batas produksi (*production frontier*). Kab. Halmahera Tengah, Kota Tomohon, dan Kota Kendari adalah beberapa kabupaten/kota yang memiliki capaian terbaik dalam hal penggunaan input di tingkat rendah sampai dengan menengah, sementara Kota Padang dan Kota Yogyakarta mendapatkan nilai tertinggi pada tingkat input menengah sampai tinggi. 10 daerah yang dikunjungi ditunjukkan dengan titik merah pada Gambar 4.13. Kab. Minahasa, Kota Binjai, Kota Manado, dan Kota Magelang memiliki capaian yang relatif baik mengingat tingkat input mereka.

Gambar 4.13. Garis batas praktik terbaik untuk kinerja sektor pendidikan di tingkat daerah

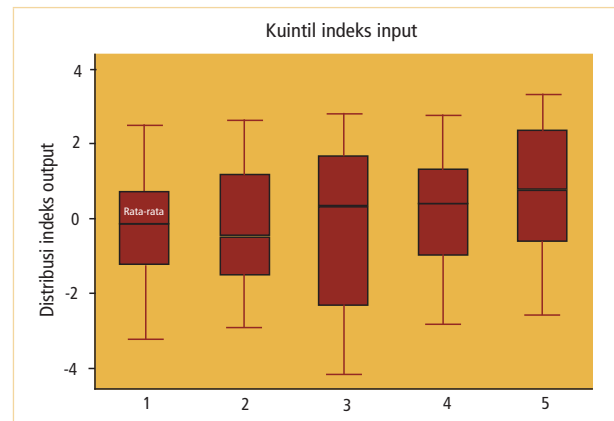


Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Susenas/BPS dan data anggaran kabupaten.

Beberapa kabupaten/kota seperti halnya memiliki masalah untuk mengubah tingkat input yang lebih tinggi menjadi pencapaian output yang lebih tinggi. Gambar 4.14 menunjukkan bahwa rata-rata indeks output untuk daerah dalam kuintil terendah dari indeks input adalah lebih tinggi daripada rata-rata

untuk daerah dalam kuintil kedua, sementara rata-rata indeks output untuk daerah yang terdapat dalam kuintil keempat indeks input hampir setara dengan rata-rata untuk daerah dalam kuintil ketiga. Variasi dalam pencapaian output (sebagaimana ditunjukkan oleh panjang dari kotak plot dalam grafik di bawah ini) cukup besar untuk daerah dalam kuintil kedua dan ketiga indeks input. Pencapaian terbaik dalam masing-masing kuintil umumnya merupakan kabupaten/kota yang berada pada garis batas praktik terbaik. Daerah-daerah tersebut, khususnya yang berada di kuintil indeks input yang lebih rendah memerlukan studi lebih lanjut atas kinerja mereka yang tinggi meskipun terdapat batasan sumber daya.

Gambar 4.14. Distribusi indeks output berdasarkan kuintil input



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Susenas/BPS dan data anggaran kabupaten.

“Garis batas praktik terbaik” dikembangkan menggunakan kerangka kerja yang diterapkan oleh Tandon (2005) dan WHO (2005) untuk sektor kesehatan. “Input” dan “output” dalam hal ini diwakili oleh masing-masing indeks output dan input. Indeks tersebut dibuat dengan teknik “factor analysis”, yang mana beberapa variabel dengan berbagai dimensi yang mendasarinya digabung menjadi variabel komposit tunggal. Variabel-variabel yang merupakan indeks input adalah: (i) realisasi belanja pendidikan; (ii) rata-rata wilayah layanan sekolah (SD, SLTP, dan SLTA, dalam km²); (iii) jumlah guru per tingkatan sekolah; dan (iv) jumlah sekolah per 1.000 murid untuk masing-masing kelompok umur. Penggunaan masukan-masukan ini diasumsikan berkontribusi pada penghasilan beberapa output pendidikan yang tertangkap dalam indeks output, yaitu: (i) angka partisipasi sekolah bersih di berbagai

tingkatan sekolah; (ii) angka melek huruf untuk orang dewasa; dan (iii) rata-rata lama masa bersekolah. Data yang digunakan untuk kajian ini adalah data tahun 2005.

Meskipun harus dilakukan secara hati-hati, “garis batas praktik terbaik” dapat bermanfaat untuk beberapa tujuan, antara lain untuk mengidentifikasi daerah yang kinerjanya melampaui daerah lainnya meskipun terdapat batasan sumber daya, atau sebaliknya mengidentifikasi daerah yang tertinggal meskipun memiliki tingkat input yang tinggi. Dalam analisis ini, kasus kedua sepertinya lebih menonjol. Secara umum, tingkat input yang lebih tinggi berkorelasi dengan tingkat pencapaian yang lebih tinggi. Akan tetapi, beberapa daerah sepertinya kurang efisien dibandingkan dengan daerah lainnya. Kab. Asahan lebih tidak efisien dibandingkan Kota Manado, mengingat kedua daerah menggunakan tingkat input yang hampir sama, sementara Kab. Asahan menghasilkan output yang jauh lebih rendah. Kab. Wonosobo juga relatif lebih tidak efisien dibandingkan dengan Kab. Timtengsel, karena kabupaten tersebut menggunakan tingkat input yang jauh lebih tinggi tetapi mencapai tingkat output yang sama seperti Kab. Timtengsel. Kab. Halmahera Tengah dan Kota Sawahlunto merupakan pengecualian yang menarik, karena dengan tingkat input yang minimal mereka dapat mencapai output yang lebih tinggi dibandingkan banyak daerah lainnya, termasuk daerah-daerah yang memiliki tingkat output yang jauh lebih besar. Sayangnya, karena keterbatasan studi ini, alasan-alasan perbedaan kinerja daerah-daerah tersebut belum sepenuhnya dibahas dalam studi ini. Studi kasus selanjutnya perlu memahami alasan-alasan mengapa beberapa daerah mencapai tingkat kinerja yang lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya.

Bab 5

Perencanaan, Penganggaran, dan Pengawasan di Daerah untuk Sektor Pendidikan

5.1. Perencanaan dan Penganggaran

Kerangka peraturan untuk proses perencanaan dan penganggaran di sektor pendidikan mengamanatkan kesesuaian antara proses pada tingkat pemerintah daerah dan tingkat sektoral.

Sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 5.1, rencana strategis Dinas (Renstra Dinas) harus berasal dari rencana pembangunan jangka menengah pemerintah daerah (RPJMD). Rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja-SKPD) melewati proses sinkronisasi dua arah dengan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) kemudian dikembangkan berdasarkan pagu dan prioritas anggaran (PPA) dan digunakan untuk merumuskan anggaran tahunan pemerintah kabupaten/kota (APBD). Dokumen akhir anggaran pendidikan, dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah (DPA-SKPD) hanya dapat dirumuskan setelah disetujuinya APBD oleh bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD).

Dalam praktiknya, rutinitas dalam perencanaan dan penganggaran tahunan di Dinas pendidikan dimulai ketika masing-masing sub-bagian menyusun rencana tahunannya. Rencana tersebut biasanya disiapkan dengan menggunakan masukan dari survei tahunan sekolah, dokumen rencana jangka menengah, dan rencana anggaran pendapatan dan

belanja sekolah (RAPBS). Sub-bagian sumber daya manusia bertanggung jawab atas penyusunan penilaian kebutuhan guru tahunan. Selanjutnya, sub-bagian perencanaan dan pengembangan program menyusun dan menyempurnakan dokumen-dokumen tersebut dan membuat rancangan RENJA SKPD (Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah). Rencana kerja tahunan kemudian dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di tingkat daerah. Pertemuan tersebut harus dihadiri oleh para perwakilan dari semua satuan kerja pemerintah daerah dan juga perwakilan dari masyarakat. Hasil dari musyawarah tahunan tersebut merupakan masukan untuk rancangan akhir rencana kerja pemerintah daerah. Pagu dan prioritas anggaran (PPA) sementara dan rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) kemudian dibahas dengan dewan perwakilan rakyat daerah dan ditandatangani bersama-sama. Berdasarkan pagu dan prioritas anggaran tersebut, Dinas pendidikan menyusun rencana kerja akhir satuan kerja perangkat daerah (RKA SKPD) untuk tahun yang akan datang. Satuan kerja keuangan pemerintah kabupaten/kota kemudian menyusun semua RKA SKPD ke dalam dokumen RAPBD. Selanjutnya, dewan perwakilan rakyat daerah dan pemerintah kabupaten/kota membahas rancangan tersebut dan setelah difinalkan, rancangan menjadi APBD yang harus disetujui oleh pemerintah provinsi. Dinas pendidikan kemudian menutup pembahasan dengan menyusun dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah (DPA SKPD).

Kotak 5.1. Tersesat dalam penterjemahan: Bagaimana rencana jangka menengah diterjemahkan ke dalam rencana sektor pendidikan

Tidak lama setelah terpilihnya walikota yang baru pada tahun 2005, Kota Pasir Putih mulai menyusun rencana jangka menengah yang baru untuk periode 2005-10. Rencana tersebut mengusung visi baru yang berani yaitu "Pasir Putih sebagai Kota Pariwisata Kelas Dunia pada tahun 2010 menuju masyarakat yang sentosa, berdaya saing, sejahtera, adil, dan bermartabat". Untuk mencapai visi tersebut, diidentifikasi empat tujuan strategis: (i) menciptakan pemerintahan dan sistem layanan masyarakat yang efektif dan efisien; (ii) keberadaan rencana tata ruang kota berbasis pariwisata; (iii) mengembangkan prasarana yang memenuhi standar internasional; dan (iv) menciptakan lingkungan perkotaan yang menyenangkan.

Untuk meraih keempat prioritas tersebut, pemerintah kota akan mengikuti 22 strategi dan 12 sub-strategi. Pendidikan merupakan bagian dari sub-strategi di bawah strategi nomor empat yang terkait dengan terciptanya layanan masyarakat yang efektif. Strategi untuk sektor pendidikan berbunyi sebagai berikut: "untuk memberikan akses yang luas terhadap pendidikan melalui subsidi kepada masyarakat miskin". Di bagian lain dalam rencana di bawah judul "Matriks Terobosan Strategis", pemerintah kota merumuskan sebuah matriks yang menggambarkan tujuan-tujuan, strategi, kebijakan, dan program untuk setiap Dinas. Rencana tersebut menetapkan sasaran-sasaran yang jelas dan dapat dikuantifikasikan untuk Dinas pendidikan, yaitu: (i) meningkatkan tingkat partisipasi sekolah bersih untuk semua tingkat sekolah dari 63.1 menjadi 80.70; (ii) meningkatkan nilai rata-rata murid untuk semua tingkat sekolah dari 5.74 menjadi 7.29; (iii) meningkatkan tingkat penyerapan lulusan sekolah menengah ke industri-industri; dan (iv) melaksanakan sistem pengelolaan sekolah berdasarkan standar pendidikan nasional. Matriks tersebut juga memaparkan berbagai program yang melengkapi tujuan-tujuan tersebut. Untuk mencapai tujuan 1, disebutkan program-program berikut: BOS untuk SD, SLTP, dan SLTA; Program Kesetaraan Kelompok Belajar (KEJAR) bagi mereka yang tidak dapat belajar di sekolah-sekolah formal; pembangunan sekolah-sekolah dan ruang kelas baru; penyediaan mebel sekolah; dan program-program beasiswa.

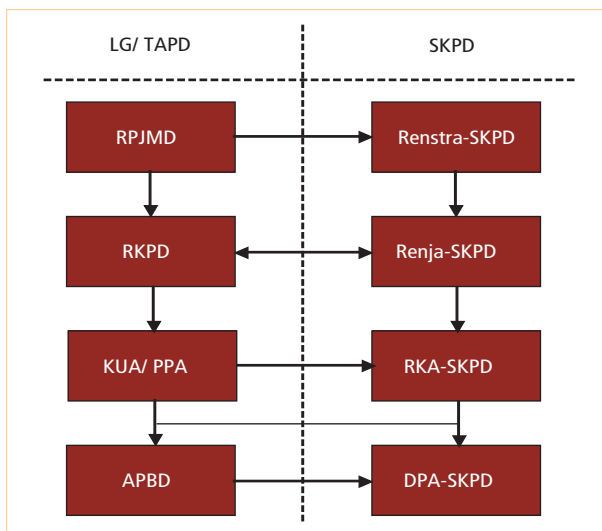
Namun sasaran-sasaran yang cukup jelas dan dapat dikuantifikasikan yang dinyatakan dalam rencana jangka menengah tersebut nampak seperti hilang dalam rencana sektor pendidikan. Sementara banyak program-program yang disebutkan dalam perencanaan pemerintah kota dimasukkan ke dalam rencana untuk sektor pendidikan, kedua rencana tersebut seperti tidak memiliki keterkaitan. Pertama, matriks objektif dari Dinas pendidikan tidak mengikuti struktur perencanaan pemerintah kota. Selain itu, halaman-halaman pertama dari rencana sektor pendidikan lebih banyak membahas program-program untuk meningkatkan administrasi penyelenggaraan kantor dinas. Kedua, rencana sektor pendidikan tidak memuat sasaran-sasaran khusus yang dapat dikuantifikasikan pada tingkat partisipasi atau nilai rata-rata. Dengan demikian, alih-alih menjadi penjelasan yang lebih terinci tentang rencana jangka menengah kota, rencana sektor pendidikan nampaknya telah mengikuti jalan yang berbeda.

Sayangnya, kasus Kota Pasir Putih bukan hal yang luar biasa. Rencana jangka menengah Kabupaten Rancak (2004-2008) berawal dari analisis masalah yang baik dalam sektor pendidikan. Rencana tersebut menetapkan peningkatan angka partisipasi dan mutu pendidikan sebagai dua prioritas utama dari pemerintah daerah, diikuti dengan sebuah analisis tentang penyebab langsung rendahnya partisipasi dan mutu. Rencana tersebut menyebutkan masalah-masalah berikut ini: kurangnya akses kelompok masyarakat yang paling miskin dan jarak terhadap sekolah, kurang meratanya penyebaran guru antara daerah perkotaan dan pedesaan. Rencana tersebut juga menuangkan sebuah matriks program yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu empat tahun dengan anggaran indikatif. Program-program yang tercantum dalam matriks tersebut nampak seperti menanggapi masalah-masalah yang teridentifikasi dan antara lain, mensyaratkan pelatihan bagi para guru, beasiswa bagi para murid miskin, dan pembangunan sekolah-sekolah baru.

Sekali lagi, rencana jangka menengah daerah yang cukup wajar tersebut nampaknya tidak diikuti dengan rencana jangka menengah yang jelas dari sektor pendidikan. Sektor pendidikan tidak memiliki sasaran kuantitatif dan matriks program tidak dipaparkan secara khusus seperti pada rencana jangka menengah

Sebagian besar proses perencanaan jangka panjang dan tahunan nampaknya disiapkan oleh para pejabat Dinas dengan kurangnya konsultasi yang nyata dengan para pemangku kepentingan lain. Pada daerah yang dikunjungi, dokumen rencana pembangunan jangka menengah (RPJM/Renstra) untuk Dinas pendidikan biasanya tersedia untuk umum. Wawancara yang dilakukan selama kunjungan lapangan lebih jauh lagi menunjukkan bahwa penyusunan dokumen-dokumen tersebut dipimpin dan dikoordinasikan oleh sub-bagian perencanaan dan pengembangan program Dinas pendidikan melalui musyawarah dengan sub-bagian lain dalam Dinas.¹¹ Dokumen acuan utama untuk pelaksanaan tersebut adalah rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD/Renstrada). Statistik pendidikan yang dikumpulkan melalui survei tahunan sekolah memberikan masukan lain untuk proses perencanaan. Dengan menggunakan statistik tersebut, perencana pendidikan memperkirakan kebutuhan untuk tambahan guru, ruang kelas, dan kebutuhan sekolah lainnya. Dokumen-dokumen lain yang digunakan meliputi RIPS (Rencana Induk Pengembangan Sekolah) yang harus diserahkan oleh sekolah kepada Dinas.

Gambar 5.1 Kerangka normatif untuk proses penyusunan anggaran tahunan



Sumber: UU No. 25/2004 dan PP No. 58/ 2005.

11 Ciri-ciri struktur Dinas pendidikan terdiri atas bagian-bagian berdasarkan tingkat sekolah di bawah tanggung jawabnya (SD, SLTP, SLTA/SMK), dan beberapa bagian berdasarkan tanggung jawab fungsionalnya (sumber daya manusia, perencanaan dan pengembangan program, administrasi/keuangan).

Di sebagian besar daerah yang dikunjungi, Dinas mengkoordinasikan proses anggaran untuk sekolah-sekolah dasar sementara proses anggaran sekolah menengah berbeda antara daerah-daerah. Di sebagian besar daerah, sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas diperlakukan sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang mandiri yang mengelola proses anggarannya sendiri dan menyerahkan rencana kerja dan anggarannya (RKA-SKPD) secara individual. Pengecualian terjadi pada Kab. Timtengsel, Kab. Jayapura, dan Kota Magelang dimana Dinas masih mengkoordinasikan proses anggaran sekolah di tingkat lanjutan.

Praktik perencanaan dan penganggaran di daerah saat ini memberikan sedikit peluang bagi keikutsertaan para pemangku kepentingan.

Dalam praktik-praktik yang ada saat ini, jalur-jalur yang tersedia bagi para pemangku kepentingan di sekolah dan masyarakat untuk memberitahukan proses perencanaan dan anggaran sebagian besar dilakukan melalui survei tahunan sekolah dan, pada saat tertentu, siklus anggaran tahunan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), di mana rencana satuan kerja dibahas bersama dengan hasil-hasil dari rapat perencanaan yang dilakukan dari tingkat bawah ke atas. Namun, forum tersebut jarang sekali digunakan secara efektif untuk menyalurkan aspirasi-aspirasi para pemangku kepentingan khusus di sektor tersebut, seperti komite sekolah atau persatuan guru.

Perencanaan dan penganggaran di tingkat kabupaten/kota turut juga memperhitungkan pendanaan dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Proyek-proyek dekonsentrasi harus menggunakan masukan-masukan dari Dinas daerah dalam memilih lokasi untuk melaksanakan program-programnya. Kemudian, Dinas di tingkat kabupaten/kota biasanya mengetahui lebih awal program-program atau proyek-proyek mana yang kemungkinan dilaksanakan di daerahnya dan dapat memprioritaskan belanja mereka untuk menghindari tumpang tindih dengan program-program lain. Namun, keikutsertaan kabupaten/kota tidak mencakup pemilihan program-program yang paling sesuai untuk dilaksanakan di daerahnya atau pemantauan dan evaluasi program.

Kotak 5.2. Pengelolaan keuangan dan formula pendanaan sekolah di Kota Magelang

Kota Magelang adalah kota kecil dengan populasi hanya 129.854 jiwa. Tema pembangunan kota adalah untuk menjadi 'kota jasa' bagi kabupaten/kota lain di sekitarnya. Terdapat ketertarikan yang cukup besar dari kabupaten/kota di sekitarnya terhadap layanan pendidikan yang disediakan oleh Kota Magelang dan hal tersebut merupakan salah satu alasan di balik tema pembangunan saat ini. Guna mengakomodir bertambahnya tuntutan akan pendidikan serta untuk menarik lebih banyak lagi permintaan, peningkatan mutu pendidikan dengan demikian dianggap sebagai suatu hal yang diperlukan.

Dinas pendidikan di Kota Magelang telah melaksanakan beberapa program pendidikan dengan bantuan para donor, seperti program Pemberian Layanan Sosial Terdesentralisasi (DSSD) dan program Pengelolaan Pendidikan Dasar (MBE). DSSD berfokus untuk meningkatkan transparansi anggaran sekolah dan bertujuan untuk menghasilkan format pelaporan anggaran yang seragam, sementara program MBE lebih berfokus pada pengelolaan keuangan yang dimasukkan ke dalam perumusan formula pendanaan. Standar pelaporan anggaran yang seragam yang berasal dari proyek ini telah dijadikan sebagai prosedur tetap bagi sekolah-sekolah di Kota Magelang. Sekolah harus memberikan laporan pertanggungjawaban yang seragam berdasarkan sumber pendanaan mereka kepada Dinas. Sumber pendanaan tersebut sebagian berasal dari pemerintah, usaha mandiri sekolah (misalnya, koperasi), dan iuran masyarakat.

Setiap laporan sekolah dikumpulkan oleh Dinas untuk kemudian dimasukkan ke dalam laporan yang seragam. Berdasarkan laporan tersebut, Dinas pendidikan, pemerintah kabupaten/kota, donor, serta masyarakat mengetahui tingkat alokasi dan belanja menurut tingkat pendidikan. Untuk mendorong penyerahan pelaporan anggaran yang seragam oleh sekolah, Dinas pendidikan memberikan subsidi bantuan kepada sekolah-sekolah tertentu hanya apabila sekolah tersebut menyerahkan laporannya sesuai dengan standar anggaran. Subsidi sekolah utamanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan sekolah tersebut dalam meningkatkan mutu pendidikan. Subsidi untuk sekolah dialokasikan berdasarkan rumusan pendanaan khusus yang dikembangkan berdasarkan program Pendidikan Dasar Daerah. Rumusan tersebut mempertimbangkan serangkaian indikator seperti jumlah murid, jumlah murid miskin, nilai murid, hasil ujian akhir, biaya guru, dll. Sebagai hasil dari pelaporan anggaran yang seragam, serta program rumusan pendanaan yang mempertimbangkan faktor-faktor lain (tidak hanya berdasarkan jumlah murid), Dinas akan dapat mengidentifikasi kebutuhan aktual sekolah dan membantu penyaluran dana yang lebih adil.

5.2. Pemantauan dan Evaluasi

Survei tahunan sekolah dan kunjungan sekolah oleh para pengawas merupakan dua mekanisme Dinas untuk mengumpulkan informasi tentang sekolah. Hal tersebut merupakan penopang utama sistem pemantauan kinerja sekolah di tingkat daerah. Tabel 5.1 mengikhtisarkan ciri-ciri utama dari kedua mekanisme tersebut. Kota Binjai adalah satu-satunya daerah yang dikunjungi yang mana Dinas pendidikan telah mencoba untuk mendesain instrumen pemantauannya sendiri yang rencananya akan diluncurkan pada tahun 2007. Instrumen pengumpul informasi yang digunakan di Binjai serupa dengan survei tahunan sekolah yang didesain oleh Depdiknas. Namun, di Binjai, Dinas pendidikan berupaya untuk memperoleh penjelasan yang lebih rinci pada sejumlah pertanyaan, seperti jumlah murid

per kelas, kelengkapan dokumen administrasi, dan keadaan setiap jenis sarana.

Selain dari kegiatan pemantauan rutin, daerah juga melakukan pemantauan acak terhadap kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh APBD. Pemantauan cenderung tidak sistematis dan dilakukan secara acak tanpa metodologi sampling yang kuat. Selain dari kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh DAK yang telah memiliki pedoman yang cukup jelas tentang siapa dan apa yang harus dipantau, pemantauan terhadap kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh APBD biasanya terbatas pada pelaporan rutin dari sekolah-sekolah tentang penggunaan dana. Pelaporan tentang kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh belanja dekonsentrasi dilakukan secara langsung dari sekolah-sekolah kepada satuan pengelolaan program di tingkat provinsi. Sekolah tidak berkewajiban memberikan salinan laporan kepada Dinas di tingkat

kabupaten/kota. Hampir di semua kabupaten/kota yang dikunjungi, tidak terdapat upaya untuk mengkonsolidasikan proyek-proyek dekonsentrasi ke dalam sebuah laporan tunggal.

sebagai output dari kegiatan yang dilaksanakan. Setelah penyerahan laporan, nampaknya tidak ada kerangka kerja yang jelas tentang bagaimana laporan harus digunakan atau bagaimana laporan tersebut

Tabel 5.1. Mekanisme pemantauan sekolah

Mekanisme	Instrumen	Informasi yang Dikumpulkan	Kegunaan Utama Informasi
Survei Tahunan Sekolah	Kuesioner yang didesain oleh Depdiknas, seragam di seluruh kabupaten di Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> Keadaan murid: partisipasi sekolah, putus sekolah, jumlah murid yang melanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi. Keadaan guru: menurut tingkat pendidikan, menurut mata pelajaran yang diajarkan. Keadaan ruang kelas. Jumlah dan sumber dana yang diterima. 	<ul style="list-style-type: none"> Masukan untuk proses perencanaan dan anggaran tahunan Perkiraan kebutuhan tahunan guru Statistik tahunan pendidikan (profil pendidikan)
Kunjungan ke Sekolah	Kunjungan oleh pengawas sekolah	<ul style="list-style-type: none"> Pemeriksaan di tempat tentang mutu pembelajaran, Masalah-masalah yang dihadapi oleh sekolah saat ini. 	<ul style="list-style-type: none"> Penyelesaian masalah secara langsung Masukan untuk proposal anggaran

Sumber: Berbagai wawancara selama kunjungan lapangan.

Nampaknya tidak ada evaluasi yang sistematis terhadap keberhasilan kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh APBD. Kabupaten/kota yang dikunjungi belum pernah melakukan kajian terhadap keberhasilan program-programnya yang dibiayai oleh APBD. Dengan demikian, keputusan-keputusan tentang dimasukkannya kegiatan-kegiatan dalam anggaran tahunan dan rencana jangka menengah tidak didasari oleh evaluasi yang sistematis.

Dinas berkewajiban untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kinerja (Lakip), namun tidak terdapat kerangka kerja yang jelas tentang cara untuk menindaklanjuti laporan tersebut. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 7/1999, setiap departemen pemerintah, termasuk Dinas di tingkat provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban untuk menyusun laporan pertanggungjawaban kinerja tahunan (Lakip) untuk diserahkan kepada Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan). Hampir semua kabupaten/kota yang dikunjungi menyusun laporan tersebut setiap tahun. Secara umum, laporan memaparkan semua kegiatan-kegiatan di bawah pengelolaan Dinas, termasuk jumlah uang yang dihabiskan dari semua sumber (termasuk APBN), jumlah output yang dicapai, dan perbandingan dengan sasaran yang direncanakan. Sedangkan dalam hal indikator kinerja, terdapat kasus-kasus di mana input, seperti jumlah uang yang dicairkan dilaporkan

dapat dimasukkan ke dalam perencanaan kebijakan di masa mendatang.

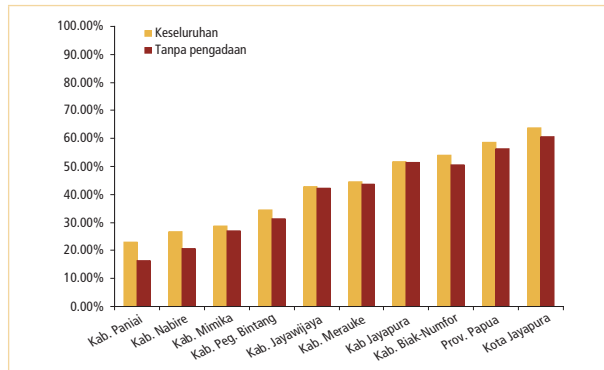
5.3. Penilaian Pengelolaan Keuangan di Papua

Kapasitas pemerintah kabupaten/kota untuk mengelola keuangan publik daerah dinilai melalui Survei Pengelolaan Keuangan Publik. Survei tersebut berlaku untuk pemerintah daerah secara keseluruhan dan tidak dikhususkan untuk Dinas pendidikan. Walaupun tidak terkait langsung dengan Dinas pendidikan, hasil-hasil survei mencerminkan, hingga ke tingkat tertentu, kinerja Pengelolaan Keuangan Publik para pejabat daerah, termasuk para pejabat Dinas.

Penilaian Pengelolaan Keuangan Publik pemerintah kabupaten/kota dan provinsi di Papua dilakukan melalui kerangka kerja penilaian Pengelolaan Keuangan Publik yang telah direvisi. Versi asli dikembangkan oleh Ditjen BAKD (Bina Administrasi Keuangan Daerah) Departemen Dalam Negeri dan Bank Dunia pada tahun 2005 dan telah diterapkan pada sekitar 50 pemerintah daerah. Kerangka kerja Pengelolaan Keuangan Publik dibagi menjadi sembilan bidang

strategis: (i) kerangka perundang-undangan daerah; (ii) perencanaan dan penganggaran; (iii) manajemen kas; (iv) pengadaan dan pengelolaan barang; (v) akuntansi dan pelaporan; (vi) audit internal; (vii) utang dan investasi; (viii) pengelolaan aset; dan (ix) audit eksternal dan pemantauan.

Gambar 5.2. Nilai Pengelolaan Keuangan Publik secara keseluruhan untuk semua pemerintah daerah yang dinilai



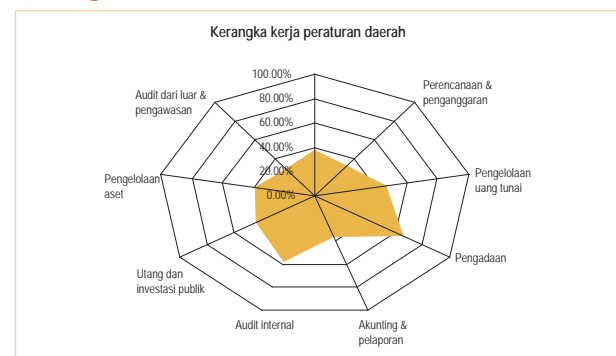
Sumber: Survei Pengelolaan Keuangan Publik, tahun 2007.

Kapasitas pemerintah kabupaten/kota dan provinsi di Papua untuk mengelola keuangan publik daerah berkisar dari buruk hingga dapat diterima. Sebagaimana ditunjukkan di Gambar 5.2, pemerintah daerah yang terletak di sekitar ibukota (Provinsi Papua, Kota Jayapura, dan Kab. Jayapura) mendapatkan nilai yang jauh lebih baik daripada pemerintah daerah yang terletak di daerah dataran tinggi atau daerah terpencil (Kab. Paniai, Kab. Jayawijaya, dan Kab. Peg. Bintang). Secara rata-rata, bidang perencanaan dan penganggaran, akunting dan pelaporan, serta audit eksternal dan pemantauan merupakan bidang yang terlemah, sementara pengadaan dan audit internal merupakan bidang yang paling kuat. Gambar 5.3 menunjukkan bahwa selain dari kedua bidang yang terkuat tersebut, tidak ada bidang lain yang mendapatkan skor lebih dari 50 persen. Namun, perlu juga dicermati bahwa bidang pengadaan tidak dapat dinilai secara efektif karena sifat ad hoc dari panitia pengadaan dan ketidakmampuan untuk menangkap kegiatan-kegiatan “di balik layar”.

Rendahnya nilai dalam perencanaan dan penganggaran terutama disebabkan oleh tidak lengkap dan lemahnya dokumen perencanaan serta kacaunya proses anggaran. Undang-

Undang No. 25/2004 menetapkan bahwa daerah harus memiliki rencana jangka menengah pemerintah daerah (RPJMD) dan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Selain itu, setiap satuan kerja pemerintah daerah harus memiliki rencana strategis (Renstra) dan dan rencana kerja (Renja) SKPD. Walaupun RPJMD dan RKPD telah tersedia, hanya beberapa SKPD dalam wilayah yang disurvei yang memiliki Renstra atau Renja. Terdapat ketidaksesuaian antara berbagai dokumen perencanaan. Sebagai contoh, Renstra dan, hingga ke tingkat yang lebih rendah, RKPD seringkali tidak disesuaikan dengan RPJMD.

Gambar 5.3. Nilai rata-rata untuk setiap bidang strategis



Sumber: Survei Pengelolaan Keuangan Publik, tahun 2007.

Rendahnya kapasitas satuan keuangan dan satuan kerja pemerintah daerah mengakibatkan buruknya akuntansi dan pelaporan. Satuan keuangan di sebagian besar daerah berupaya keras untuk menghadapi berbagai peraturan tentang pengelolaan keuangan daerah yang diundangkan dalam lima tahun terakhir yang mempengaruhi struktur anggaran pemerintah daerah. Desentralisasi sejumlah fungsi pengelolaan keuangan pada satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) dan tugas-tugas tambahan yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri No. 13/ 2006 untuk menyediakan pengelolaan kas dan pelaporan keuangan kepada setiap SKPD semakin memperumit keadaan. Walaupun bertujuan untuk mengurangi beban, keputusan menteri tersebut tidak memperkirakan bahwa tugas-tugas tambahan tersebut membutuhkan peningkatan kapasitas yang belum tersedia bagi pemerintah daerah. Oleh karena itu, staf pada satuan keuangan kini harus memandu, memantau, dan memberikan saran bagi para petugas keuangan di SKPD tentang bagaimana cara untuk melaksanakan tugasnya.

Bab 6

Temuan-temuan Kunci dan Pilihan Kebijakan SWA

1) Kerangka Hukum dan Aliran Dana untuk Sektor Pendidikan

Temuan-Temuan Kunci:

Kerangka Hukum

- UU No. 38/2007 tentang pembagian tugas fungsi masih belum dapat sepenuhnya menjelaskan mengenai peran dan tanggung jawab berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda. Fungsi-fungsi wajib dan pilihan di setiap tingkat pemerintahan tetap samar. Sebagai contoh, pada tanggung jawab keuangan di mana kabupaten/kota bertanggungjawab untuk menyediakan dana pendidikan di tingkat dasar, pemerintah pusat dan pemerintah provinsi masih dapat memberikan kontribusi yang signifikan untuk pembiayaan pendidikan di tingkat kabupaten/kota.
- Berdasarkan hukum, pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk turut memberikan kontribusi dalam hal insentif bagi para guru di daerah khusus. Namun, dalam praktiknya alokasi atau kontribusi anggaran dari setiap tingkat pemerintahan terhadap pos tersebut tetap belum jelas. Insentif-insentif tersebut utamanya penting untuk menarik para guru ke daerah-daerah terpencil.

Aliran Dana

- Pemerintah pusat masih menghabiskan bagian yang signifikan dari jumlah belanja pendidikan —

terutama belanja rehabilitasi dan pembangunan — yang berpotensi membatasi kemampuan kabupaten/kota untuk membuat kebijakan.

- Selain itu, dana pusat masih disalurkan melalui kantor-kantor perwakilan pemerintah pusat di daerah-daerah di mana terdapat kantor-kantor tersebut.
- Hal yang menambah rumit adalah adanya aliran dana yang dialokasikan untuk pendidikan oleh pemerintah provinsi yang tidak selalu berada di bawah pengelolaan Dinas pendidikan, karena sumber daya tersebut dikelompokkan sebagai “bantuan sosial” dan oleh karena itu, secara langsung mengalir ke rekening pemerintah daerah.

Pilihan Kebijakan Utama:

- Mengidentifikasi bidang-bidang yang tidak jelas dalam pembagian tugas fungsi dengan mengembangkan sebuah kerangka (*roadmap*) yang memberikan kerangka kerja yang jelas tentang tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, termasuk ukuran kontribusi yang sesuai pada setiap tingkat pemerintahan dalam pembiayaan pendidikan untuk kabupaten/kota.
- Kerangka tersebut harus memberikan peluang agar pemerintah kabupaten/kota dapat ikut serta lebih jauh dalam perencanaan dan pelaksanaan belanja dekonsentrasi di daerahnya. Tujuannya adalah untuk memberikan pembiayaan yang

memadai dan otonomi manajerial kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan pengalihan fungsinya (berdasarkan prinsip bahwa uang mengikuti fungsi).

- Konsistensi dalam hal mekanisme penyaluran belanja pendidikan dari provinsi kepada kabupaten/kota. Selain itu, diperlukan pengelompokan belanja untuk pendidikan yang tepat yang seharusnya dicatat berdasarkan sektor pendidikan guna memantau aliran dana pendidikan untuk kabupaten/kota. Sejumlah masalah terkait dengan pemakaian dana dapat muncul karena masalah 'kesalahan klasifikasi'.

2) Pengeluaran Daerah untuk Pendidikan

Temuan-Temuan Kunci:

- **Belanja secara Keseluruhan**
Sebagaimana diharapkan, sejak desentralisasi sebagian besar kabupaten/kota telah meningkatkan belanja untuk pendidikannya. Namun, sejak tahun 2005, bagian belanja untuk pendidikan nampaknya menurun pada saat pendapatan meningkat yang mungkin disebabkan oleh penerimaan BOS (dengan demikian melalui dampak substitusi).
- **Klasifikasi Ekonomi**
Sebagian besar belanja untuk pendidikan kabupaten/kota merupakan belanja rutin dan yang mana bagian terbesarnya digunakan untuk membiayai gaji. Secara umum, terdapat ruang yang terbatas untuk belanja pembangunan. Di sebagian besar daerah, alokasi dari belanja untuk pendidikan terhadap pemeliharaan kurang diperhatikan, walaupun banyak daerah yang memiliki ruang kelas dalam keadaan yang buruk.
- **Analisis Fungsional/Program**
 - Terdapat penekanan yang jelas tentang peningkatan akses terhadap sarana/prasarana dibandingkan dengan investasi yang secara langsung lebih disasarkan pada peningkatan mutu, terutama di tingkat pendidikan lanjutan.
 - Kabupaten/Kota sepertinya memiliki dana yang terbatas untuk pengelolaan/operasional.

- Terbatasnya dana untuk peningkatan mutu guru hampir dapat dipastikan mengurangi kapasitas guru.
 - Hal tersebut terjadi di sejumlah kabupaten/kota yang dianalisis dan mungkin merupakan masalah yang sama di tingkat nasional.
 - Namun, diperlukan kecermatan dalam menafsirkan data karena kekurangan yang ada di tingkat kabupaten/kota dalam mengklasifikasikan anggaran program/fungsional untuk meningkatkan mutu guru.
 - Mengingat masalah ketidaksesuaian klasifikasi tersebut, penentuan belanja menurut tingkat pendidikan telah terbukti sulit dilakukan

- **Dana BOS**
 - Keberlangsungan program merupakan pertimbangan yang penting mengingat bahwa BOS merupakan mayoritas pendanaan di tingkat sekolah.
 - Program BOS lebih berdampak pada peningkatan mutu dibandingkan investasi dalam meningkatkan akses. Dana BOS dianggap lebih mempengaruhi ketersediaan buku-buku, alat tulis, dan pemeliharaan sekolah serta honor untuk guru tidak tetap daripada membantu SISWAYang miskin.
- **Belanja Pribadi Rumah Tangga**
 - Belanja pribadi rumah tangga untuk pendidikan tetap signifikan namun cukup mengalami penurunan. Mayoritas belanja rumah tangga diarahkan pada buku-buku, alat tulis, dan transportasi. Belanja untuk partisipasi sekolah dan biaya bulanan sekolah cukup kecil, mungkin karena dampak program BOS.

Pilihan Kebijakan Utama:

- Pemerintah pusat perlu memantau komposisi belanja pemerintah daerah dan memberikan insentif/disinsentif guna memperbaiki komposisi anggaran. Salah satu mekanisme untuk mencapai hal tersebut adalah dengan menggunakan

komposisi anggaran pemerintah daerah sebagai sebuah indikator untuk menentukan target belanja dekonsentrasi.

- Pemerintah daerah harus memasukkan analisis biaya-biaya satuan dalam perencanaan dan penganggaran daerah untuk mengetahui kebutuhan sekolah guna menutup biaya-biaya operasionalnya. Analisis atas biaya satuan nantinya akan membantu daerah dalam merencanakan dan mengalokasikan anggaran dengan tepat dengan menyalurkan dana ke sekolah-sekolah yang menghadapi kesulitan dalam mempersempit kesenjangan anggarannya (kesenjangan antara dana yang tersedia dan biaya-biaya operasional sekolah).
- Memperkuat pemantauan dan evaluasi terhadap penggunaan dana BOS merupakan hal yang penting apabila program ingin mencapai tujuannya untuk memperluas akses terhadap pendidikan, terutama bagi masyarakat miskin. Kecenderungan bahwa dana BOS lebih banyak digunakan untuk honorarium guru daripada para SISWA miskin dapat menghambat tujuan utama program BOS apabila tidak diperhatikan.

3) Sistem dan Capaian dari Pendidikan

Temuan-Temuan Kunci:

Tantangan dalam hal Prasarana/ Bahan

- Mutu prasarana di sebagian besar daerah masih buruk, terutama di tingkat dasar. Hal tersebut mungkin disebabkan oleh terbatasnya pendanaan untuk pengoperasian dan pemeliharaan di tingkat kabupaten/kota.
- Pengamatan awal juga menunjukkan kurangnya materi pembelajaran yang utama di sejumlah kabupaten/kota, terutama buku-buku.

Jumlah Sekolah

- Tim mengamati penyebaran sekolah yang tidak merata, khususnya di kecamatan-kecamatan tertentu. Namun, dengan pengecualian sejumlah daerah di Indonesia bagian timur, jumlah sekolah secara keseluruhan nampaknya memadai. Guna memberikan tinjauan yang menyeluruh tentang situasi tersebut, analisis harus pula mencakup alat transportasi karena hal tersebut penting dalam

menentukan luas wilayah layanan sekolah.

Penyebaran Guru

- Terpantaunya masalah yang serupa dalam hal tidak meratanya penyebaran guru, terutama di tingkat kecamatan.

Kualifikasi Guru

- Sebagian besar kualifikasi guru masih belum mendekati standar yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen. Merupakan hal penting untuk menjelaskan tingkat pemerintah mana yang akan bertanggungjawab atas biaya sertifikasi guru.

Partisipasi di Sekolah

- Walaupun cakupan di tingkat dasar hampir menyeluruh, tantangan-tantangan yang signifikan tetap terdapat di daerah tertentu, utamanya di daerah terpencil, seperti Papua.
- Partisipasi di sekolah tingkat lanjutan masih menjadi masalah dan penting untuk meningkatkan angka transisi antara pendidikan dasar dan pendidikan lanjutan.
- Bagi masyarakat dalam kuintil pendapatan yang lebih rendah, akses terhadap pendidikan masih menjadi masalah, dimana biaya transportasi dan biaya pendidikan masih merupakan hambatan terhadap akses pada pendidikan.
- Angka melek huruf masih rendah di sejumlah kabupaten/kota dan sejumlah daerah mungkin membutuhkan pendidikan non-formal bagi orang dewasa.

Praktik Terbaik (Kinerja Daerah)

- Kabupaten/kota dengan tingkat input yang lebih besar tidak selalu berarti meraih tingkat pencapaian yang lebih tinggi.
- Sejumlah kabupaten/kota dengan tingkat input yang lebih rendah telah mengalahkan keberhasilan kabupaten/kota lain dengan tingkat input yang lebih tinggi. Kabupaten/kota yang berhasil tersebut harus dikaji lebih lanjut.

Pilihan Kebijakan Utama:

- Diperlukan sebuah sistem pengukuran kinerja nasional untuk memastikan bahwa pemerintah daerah bertanggungjawab atas pengembangan output pendidikan di daerahnya. Sistem tersebut akan bertindak sebagai penyeimbang antara otonomi penuh yang diberikan kepada daerah dalam membelanjakan dananya dan output yang dicapai oleh daerah dengan sumber daya

tersebut.

- Daerah membutuhkan kapasitas untuk menilai efisiensi belanjanya dan mengidentifikasi masalah-masalah utama dalam sektor pendidikan. Hal tersebut akan memberikan masukan penting bagi proses perencanaan dan penganggaran daerah. Dengan tujuan tersebut, bantuan teknis akan dapat membantu kabupaten/kota meningkatkan kapasitasnya dalam perencanaan dan anggaran.
- Pemerintah daerah perlu merencanakan alokasi guru dan tenaga kerja secara efektif, khususnya terkait dengan masalah tidak meratanya distribusi guru di beberapa daerah. Pemerintah daerah juga harus menghubungkan perencanaan alokasi gurunya dengan program insentif sebagaimana disyaratkan oleh Undang-Undang No. 14/2005 tentang Guru dan Dosen.

4) Perencanaan, Anggaran, dan Pemantauan untuk Pendidikan di Tingkat Daerah

Temuan-Temuan Kunci:

Perencanaan dan Anggaran

- Kerangka peraturan untuk perencanaan dan penganggaran dalam sektor pendidikan mengamankan kesesuaian antara proses di tingkat pemerintah daerah dan tingkat sektoral.
- Dinas nampaknya menyusun proses perencanaan jangka menengah dan tahunan dengan hanya melakukan konsultasi yang terbatas dengan para pemangku kepentingan lain.
- Daerah mengikutsertakan pendanaan yang berasal dari pemerintah pusat dan provinsi dalam proses perencanaan dan penganggarnya.
- Sebagian besar daerah memiliki proses yang sama dalam hal Dinas mengkoordinasikan proses anggaran untuk sekolah-sekolah dasar. Namun untuk sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas, proses tersebut berbeda karena sebagian besar kabupaten/kota memperlakukan sekolah-sekolah lanjutan tersebut sebagai satuan kerja mandiri yang mengelola proses anggarannya sendiri dan menyerahkan rencana anggaran dan rencana kerjanya secara individual.

Pemantauan

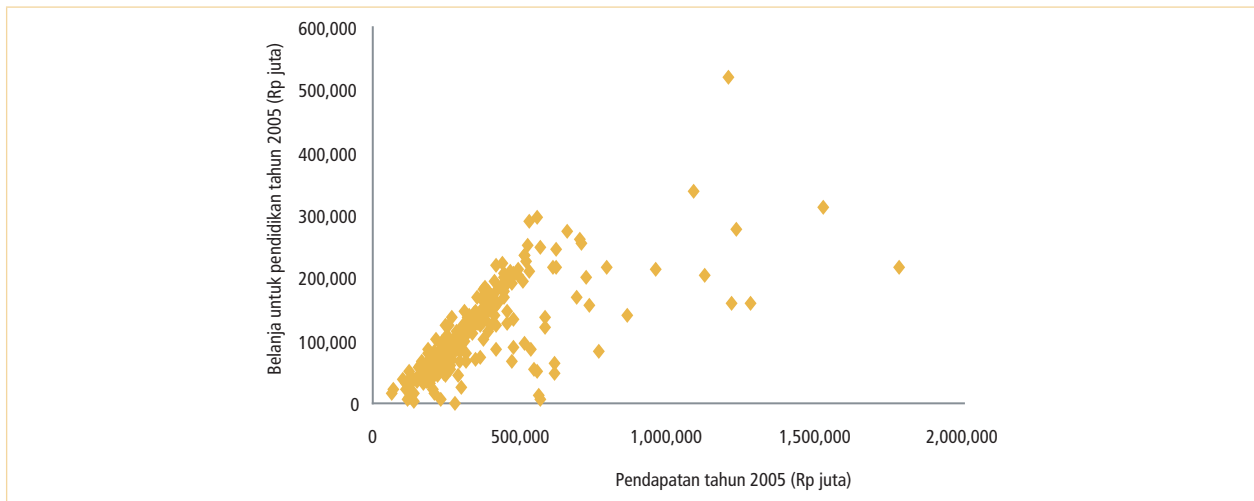
- Survei tahunan sekolah dan kunjungan sekolah oleh pengawas merupakan dua mekanisme yang digunakan oleh Dinas mengumpulkan informasi dan memantau sekolah-sekolah:
 - Selain dari kegiatan pemantauan rutin, kabupaten/kota juga melaksanakan pemantauan acak terhadap kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh APBD.
 - Nampaknya tidak ada evaluasi sistematis tentang keberhasilan kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh APBD.
 - Dinas memiliki kewajiban untuk menyerahkan laporan pertanggungjawaban kinerja, walaupun tidak ada kerangka kerja yang jelas tentang bagaimana cara untuk menggunakan laporan tersebut untuk peningkatan kebijakan yang selanjutnya.

Pilihan Kebijakan Utama:

- Tidak adanya proses perencanaan dan penganggaran yang koheren tidak hanya disebabkan oleh kurangnya kapasitas pemerintah daerah atau tidak adanya kerangka peraturan yang menghubungkan antara perencanaan dan penganggaran. Kurangnya budaya perencanaan dan pertanggungjawaban kinerja nampaknya juga menyebabkan masalah tersebut. Oleh karena itu, selain peningkatan kapasitas dalam perencanaan dan penganggaran, merubah budaya birokratis dan mendorong adanya sistem pertanggungjawaban kinerja yang tepat kemungkinan besar diperlukan pula.
- Setiap kegiatan peningkatan kapasitas di tingkat apa pun harus bekerja sesuai dengan sistem dan siklus penganggaran yang ada. Kegiatan-kegiatan peningkatan kapasitas harus direncanakan dengan seksama guna meningkatkan sistem yang ada saat ini dan menghindari pertentangan dengan dan duplikasi sistem tersebut.

Lampiran

Gambar 1. Pendapatan dan Belanja untuk Pendidikan Kabupaten/Kota, Tahun 2005



Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan

Tabel 1. Belanja untuk Pendidikan oleh Pemerintah Pusat (Dekonsentrasi), Pemerintah Daerah, dan Belanja Out-of-Pocket Rumah Tangga Tahun 2005

Persen

Kabupaten	Dekonsentrasi	Pemda	Di luar saku RT	Jumlah
Kab. Asahan	0.00	72.37	27.63	100
Kota Binjai	0.17	60.59	39.25	100
Kab. Wonosobo	0.33	78.76	20.91	100
Kota Magelang	0.53	73.78	25.68	100
Kab. Minahasa	2.03	82.58	15.39	100
Kota Manado	41.82	38.22	19.96	100
Kab. Timtengsel	0.62	93.45	5.92	100
Kab. Belu	0.57	81.83	17.60	100
Kab. Jayawijaya	0.06	92.46	7.48	100
Kab. Jayapura	1.03	94.99	3.98	100

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan dan data APBD kabupaten.

Tabel 2. Belanja untuk Pendidikan Pemerintah Daerah Tahun 2001-2006

Juta Rp

Kabupaten	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kab. Asahan	148,449	141,451	159,201	159,857	140,340	151,315
Kota Binjai	28,538	45,766	54,088	53,024	48,077	51,255
Kab. Wonosobo	64,977	95,861	110,022	126,837	107,692	113,363
Kota Magelang	42,338	42,272	59,321	52,865	50,595	52,406
Kab. Minahasa	177,156	199,877	223,540	131,045	9,839	86,274
Kota Manado	15,013	73,634	24,463	102,091	90,225	100,524
Kab. Timtengsel	90,332	76,522	79,424	54,970	84,233	93,819
Kab. Belu	60,723	57,298	69,531	70,916	67,973	75,077
Kab. Jayawijaya	79,064	75,040	73,266	50,237	40,915	77,456
Kab. Jayapura	-	21,183	28,784	51,718	50,062	53,949

Catatan: data Kota Manado pada tahun 2006 didasarkan oleh anggaran yang direncanakan.

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan dan data ABPN kabupaten (harga konstan tahun 2002)

Tabel 3. Belanja Rutin dan Pembangunan untuk Pendidikan Tahun 2004-2006

Juta Rp

Kabupaten	2004		2005		2006	
	Rutin	Pembangunan	Rutin	Pembangunan	Rutin	Pembangunan
Kab. Asahan	148,864	10,993	135,412	4,928	135,440	15,875
Kota Binjai	48,293	4,731	43,433	4,643	45,719	5,536
Kab. Wonosobo	106,853	19,985	97,634	10,057	99,516	13,848
Kota Magelang	46,375	6,489	43,704	6,890	49,352	3,054
Kab. Minahasa	126,863	4,182	70,706	9,133	73,138	13,135
Kota Manado	98,463	3,628	86,607	3,618	93,138	7,386
Kab. Timtengsel	46,375	8,594	69,267	14,965	72,209	21,610
Kab. Belu	61,845	9,071	59,704	8,269	63,238	11,839
Kab. Jayawijaya	49,161	1,076	37,121	3,793	41,172	13,574
Kab. Jayapura	47,629	4,089	40,077	9,985	40,003	13,946

Catatan: data Kota Manado pada tahun 2006 didasarkan oleh anggaran yang direncanakan.

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan dan data APBD kabupaten (harga konstan tahun 2002)

Tabel 4. Klasifikasi Ekonomi Belanja Rutin untuk Pendidikan Tahun 2006

Juta Rp

Kabupaten	Pegawai	Barang	Pemeliharaan	Perjalanan	Lain-lain	Bantuan Keuangan	Jumlah
Kab. Asahan	189,665	1,673	14	274	-	-	191,626
Kota Binjai	62,375	1,726	539	45	-	-	64,685
Kab. Wonosobo	131,879	4,097	548	226	-	4,049	140,799
Kota Magelang	68,896	649	150	129	-	-	69,825
Kab. Minahasa	101,781	1,515	132	51	-	-	103,479
Kota Manado	131,059	522	154	40	-	-	131,775
Kab. Timtengsel	99,548	1,510	398	708	-	-	102,164
Kab. Belu	85,047	2,885	370	1,169	-	-	89,472
Ksb. Jayawijaya	55,868	1,747	525	112	-	-	58,252
Kab. Jayapura	55,587	743	195	73	-	-	56,598

Catatan: data Kota Manado pada tahun 2006 didasarkan oleh anggaran yang direncanakan.

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan dan data APBD kabupaten (harga berjalan)

Tabel 5. Belanja Publik dan Aparatur untuk Pendidikan Tahun 2005 dan 2006

Juta Rp

Kabupaten	2005				2006			
	Aparatur	Publik	Bantuan Keuangan	Jumlah	Aparatur	Publik	Bantuan Keuangan	Jumlah
Kab. Asahan	135,536	4,758	46	140,340	135,774	15,540	-	151,315
Kota Binjai	43,469	4,607	-	48,077	46,050	5,205	-	51,255
Kab. Wonosobo	-	105,119	2,573	107,692	-	110,501	2,862	113,363
Kota Magelang	5,729	44,866	-	50,595	7,182	45,223	-	52,406
Kab. Minahasa	1,639	78,200	-	79,839	2,665	83,609	-	86,274
Kota Manado	-	90,225	-	90,225	-	100,524	-	100,524
Kab. Timtengsel	12,311	71,921	-	84,233	15,968	77,851	-	93,819
Kab. Belu	417	67,556	-	67,973	581	74,496	-	75,077
Kab. Jayawijaya	36,551	4,104	-	40,655	41,172	13,574	-	54,746
Kab. Jayapura	42,795	7,266	-	50,062	40,003	13,946	-	53,949

Catatan: data Kota Manado pada tahun 2006 didasarkan oleh anggaran yang direncanakan.

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan SIKD/Departemen Keuangan dan data APBD kabupaten (harga konstan tahun 2002)

Tabel 6. APM, Angka Melek Huruf, dan Rata-Rata Tahun Bersekolah, Tahun 2005

Persen

Kabupaten	Angka Partisipasi Sekolah Kotor			Angka Melek %	Rata-rata Tahun
	SD %	SLTP %	SLTA %		
Kab. Asahan	97.25	93.05	58.69	95.89	7.29
Kota Binjai	97.98	90.99	73.37	98.33	8.79
Kab. Wonosobo	98.21	66.26	31.69	87.53	6.02
Kota Magelang	99.54	93.94	72.39	95.99	9.25
Kab. Minahasa	96.13	87.87	64.26	99.19	8.35
Kota Manado	98.86	93.15	68.54	99.40	9.61
Kab. Timtengsel	95.00	66.07	33.41	79.18	6.39
Kab. Belu	93.34	70.74	44.04	79.60	6.16
Kab. Jayawijaya	96.68	93.25	69.56	96.39	7.75
Kab. Jayapura	78.96	61.89	32.97	38.34	6.18

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data SUSENAS/BPS tahun 2005.

Tabel 7. Jumlah Murid, Keadaan Ruang Kelas, dan Jumlah Sekolah Tahun 2006

Kabupaten	SISWAPER ruang kelas			% ruang kelas yang sangat rusak			Jumlah sekolah per 1.000 jumlah penduduk usia sekolah (setiap tingkat)		
	SD	SLTP	SLTA	SD	SLTP	SLTA	SD	SLTP	SLTA
Kab. Asahan	29	38	41	29.5	4.1	3.9	5	2	1
Kota Binjai	32	37	27	4.8	2.6	3.5	5	3	2
Kab. Wonosobo	25	36	36	31.0	1.6	1.6	5	1	1
Kota Magelang	27	37	34	2.4	1.2	1.7	6	3	2
Kab. Minahasa	16	28	32	18.0	14.3	10.6	12	6	2
Kota Manado	26	34	31	21.9	3.3	1.2	6	4	2
Kab. Timtengsel	26	44	47	43.2	4.5	2.5	6	2	1
Kab. Belu	18	35	36	38.8	13.2	7.1	7	2	1
Kab. Jayawijaya	30	48	40	-	32.5	17.3	4	3	1
Kab. Jayapura	22	35	36	-	19.1	21.4	9	6	3

Sumber: perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Profil Pendidikan Kabupaten tahun 2006.

Referensi

- Aran, Meltem (2007). *Note on "Pro-Poor Targeting and the Effectiveness of Indonesia's Fuel Subsidy Reallocation Programs"* (Catatan tentang "Penentuan Target yang Memihak Kaum Miskin dan Efektivitas Program Realokasi Subsidi Bahan Bakar Indonesia). Jakarta. Indonesia
- Ghozali, Abbas. "Analisis Sejarah Kebijakan, Penyelenggaraan, dan Kondisi Pendidikan Dasar serta Implikasinya pada Pendidikan Dasar Gratis". Makalah individual untuk studi Pendidikan Gratis yang diselenggarakan oleh BAPPENAS. Jakarta. Indonesia.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Belu (2004). Rencana Strategis Kabupaten Belu 2004-2008
- Pemerintah Daerah Kabupaten Belu (2004). Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kabupaten Belu Periode 2004-2008
- Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa (2003). Rencana Strategis Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Minahasa Tahun 2003-2007
- Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan (2004). Rencana Strategis Kabupaten Timor Tengah Selatan 2004-2008
- Pemerintah Daerah Kabupaten Timor Tengah Selatan (2005). Rencana Strategis Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun 2005-2009
- Pemerintah Daerah Kota Binjai. Peraturan Walikota Binjai nomor 050-6525 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Binjai 2006-2010.
- Pemerintah Daerah Kota Magelang (2005). Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Magelang Tahun 2005-2010.
- Pemerintah Daerah Kota Manado (2005). Peraturan Daerah nomor 04 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Manado 2005-2010.
- Pemerintah Daerah Kota Manado (2005). Matriks Program Lima Tahunan (RPJMD dan Renstra SKPD). Dinas Pendidikan Kota Manado
- Pemerintah Indonesia (2007). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten.

- Pemerintah Indonesia (2005). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- Pemerintah Indonesia (2005). Undang-Undang Republik Indonesia nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Pemerintah Indonesia (2003). Undang-Undang Republik Indonesia nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Pemerintah Indonesia (2002). Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Pemerintah Indonesia (2004). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Pemerintah Indonesia (2004). Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Tandon, Ajay (2005), *Measuring Efficiency of Macro Systems: An Application to Millenium Development Goal Attainment* (Mengukur Efisiensi Sistem Makro: Sebuah Aplikasi terhadap Pencapaian Sasaran Pembangunan Milenium), Kajian Pembangunan Asia, Vol 22, no. 2, hal. 108-125
- WHO (2005), "*Sub National Health System Performance Assessment in Indonesia*" (Penilaian Kinerja Sistem Kesehatan Daerah di Indonesia). diproses oleh *World Health Organization*, Jenewa
- Bank Dunia (2005). "*Education in Indonesia: Managing the Transition to Decentralization*" (Pendidikan di Indonesia: Mengelola Transisi Menuju Desentralisasi), volume 1 – volume 3. Jakarta, Indonesia.
- Bank Dunia (2007a). "*Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity, and Efficiency of Public Expenditures*" (Berinvestasi pada Pendidikan di Indonesia: Alokasi, Keadilan, dan Efisiensi Belanja Publik). Jakarta, Indonesia.
- Bank Dunia (2007b). *Indonesia Public Expenditure Review. "Spending on Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities"* (Kajian Belanja Publik Indonesia. "Belanja untuk Pembangunan: Memanfaatkan Peluang Baru di Indonesia dengan Sebaik-Baiknya). Jakarta. Indonesia
- Bank Dunia. "*Teacher Employment and Deployment in Indonesia: Opportunities for Equity, Efficiency, and Quality Improvement.*" (Tenaga Kerja dan Penyebaran Guru di Indonesia: Peluang untuk Peningkatan Keadilan, Efisiensi, dan Mutu) Jakarta. Indonesia.

