

**BIAYA OPERASIONAL SEKOLAH DASAR NEGERI  
DI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA  
(STUDI LAPANGAN TAHUN AJARAN 2005--2006)**

**Hilda Ong Tjun Lian**

Fakultas Ekonomi  
Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta

*hilda@fe.atmajaya.ac.id*

**ABSTRACT**

The operational cost of primary schools in the capital of the Republic of Indonesia has attracted public educator' interest. Lately, the Indonesian government has decided to provide a larger budget than ever, either from the national and regional aid of education budget (APBN and APBD). Since January 1, 2006 every active student at state Primary Schools (SDN), Islamic Elementary Schools (MI), Extraordinary Elementary Schools (SDLB) are given the allowance of operational cost of IDR 19,500,-per month or IDR 235,000 per year and the principals must not longer collect dues from students, otherwise they will be fired. This policy is not applied to the 13 (thirteen) top schools, where the principals of these schools may levy dues to students with the approval of the school committee meeting . This study denotes the fact of education policy in Jakarta.

**Key words:** State Primary Schools, allowance of operational costs, national and regional aid of aducation budget, education policy in Jakarta

**PENDAHULUAN**

Pada Maret dan Oktober 2005, pengurangan subsidi anggaran penerimaan dan pembelanjaan negara terhadap bahan bakar minyak (BBM) dialokasikan ke program-program pendidikan, kesehatan, infrastruktur perdesaan dan subsidi silang tunai. Di bidang pendidikan berupa bantuan biaya operasional sekolah (BOS) bertujuan membebaskan siswa dari iuran sekolah untuk mendukung program wajib belajar sembilan tahun (SD--SLTP sederajat). Wajib belajar ini sudah dicanangkan selama lebih dari dua dekade, tetapi belum memperlihatkan hasil yang memuaskan. Sementara itu, angka partisipasi sekolah berupa angka partisipasi murni (APM) SD/MI usia anak 6--12 tahun sudah menunjukkan angka 94,31 persen (PNBAI 2015; Meneg PP-RI, 2004).

*Republika*, 31 Mei 2004 memberitakan bahwa jumlah bantuan pendidikan untuk SD hanya sebesar Rp15.000,00/siswa/bulan atau Rp180.000,00/siswa/tahun, sedangkan biaya pendidikan siswa SD di DKI diperkirakan sebesar Rp1,6 juta/siswa/tahun (*Suara Pembaharuan*, 11 Juli 2004). Bila kedua jumlah ini dihitung, ada kekurangan pembiayaan sebesar Rp1.420.000,00/siswa/tahun atau Rp 118.333,33/siswa/bulan. Selama ini para penyelenggara pendidikan mengatasi kekurangan biaya melalui komite sekolah. Hal ini menimbulkan

kesenjangan antara fasilitas dan mutu pendidikan di daerah yang berbeda tingkat perekonomiannya.

Pada tahun 2005 alokasi APBD DKI Jakarta untuk pendidikan meningkat sebesar 20,8%, tetapi masih dipertanyakan apakah jumlah ini cukup untuk menutupi seluruh biaya penyelenggaraan pendidikan, khususnya wajib belajar sembilan tahun. Sangat diperlukan perhitungan yang cermat mengenai biaya per unit penyelenggaraan pendidikan dasar guna memberi kesempatan meningkatkan keterjangkauan (akses) dan mutu pendidikan secara efektif meskipun dalam situasi anggaran yang terbatas. Sehubungan dengan wajib belajar sembilan tahun, *Kompas*, 24 Juni 2005 memberitakan sekolah-sekolah swasta yang tergolong mapan cenderung menolak bantuan biaya operasional sekolah sebesar Rp19.500,00/siswa/bulan. Menurut mereka, besaran satuan pembiayaan yang disediakan pemerintah secara nasional dinilai sulit menjanjikan penyelenggaraan pendidikan bermutu. Mereka membayangkan akan ruwet mengurus pencairan dana yang tidak biasa dilakukannya serta pertimbangan pembayaran gaji guru yang bukan PNS, sementara tanggung jawab untuk menjaga mutu kegiatan belajar mengajar dipastikan menyita perhatian khusus. Pengelola SDN tidak perlu memikirkan pengeluaran untuk gaji guru yang sudah PNS dan biaya investasi untuk tanah dan gedung sekolah.

Berdasarkan uraian di atas, perlu dianalisis biaya penyelenggaraan pendidikan dasar. Saat ini penelitian diprioritaskan hanya pada sekolah dasar sampai dengan kelas enam karena, meskipun sistem lunak (*soft system*) pendidikan dasar sudah dipersiapkan sampai sembilan tahun dalam satu atap, kelas tujuh sampai dengan kelas sembilan masih diselenggarakan dalam atap lain yang disebut sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP).

Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Apakah ada perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antara sekolah unggulan dan sekolah reguler di SDN?
- b. Apakah ada perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antar-SDN di daerah miskin dan di daerah kaya (berkaitan dengan kontribusi orangtua murid dan masyarakat sekitar)?
- c. Apakah perbedaan fasilitas fisik yang tersedia di sekolah (jumlah ruang/kelas, perpustakaan, kantin, WC, ruang ibadah, halaman, lapangan/gedung olahraga, sarana di kelas, seperti AC/kipas angin, loker/lemari, dan papan tulis) membedakan biaya penyelenggaraan pendidikan di SDN?

Tujuan penelitian ini adalah

- a. memperoleh gambaran yang transparan tentang biaya penyelenggaraan pendidikan antara sekolah unggulan dan sekolah reguler di SDN;
- b. memperoleh gambaran yang transparan tentang perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antar-SDN di daerah miskin dan daerah kaya (berkaitan dengan kontribusi orangtua murid dan masyarakat sekitar);
- c. memperoleh gambaran yang transparan tentang fasilitas fisik yang tersedia di sekolah (jumlah ruang/kelas, perpustakaan, kantin, WC, ruang ibadah, halaman, lapangan/gedung olahraga, sarana di kelas, seperti AC/kipas angin, loker/lemari, dan papan tulis) yang membedakan biaya penyelenggaraan pendidikan di sekolah dari SDN.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan di 8 SDN, masing-masing 2 SDN percontohan, 2 SDN inti, dan 4 SDN imbas. Jika dilihat dari lokasinya, 5 SDN di Jakarta Utara dan 3 SDN di Jakarta Selatan. Partisipan yang terlibat dalam penelitian ini adalah kepala sekolah, guru PNS, serta komite sekolah dari 8 SDN.

Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Metode pengumpulan data yang digunakan ada tiga:

1. kelompok diskusi terarah (*focus group discussion*) yang dilakukan terhadap para guru PNS, kepala sekolah, dan komite sekolah,
2. wawancara mendalam dengan kepala sekolah tentang biaya operasional SDN,
3. data sekunder (profil sekolah, laporan keuangan, dan data-data lain yang mendukung).

### Metode Sampling

Pengambilan sampel penelitian ini dilakukan secara bertingkat (*multistage*) dengan metode sengaja (*purposive*), yaitu menggunakan kriteria yang berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan metode pengumpulan data yang digunakan.

Kecamatan dipilih secara sengaja, masing-masing di tiga kecamatan di wilayah Jakarta Utara dan Jakarta Selatan berdasarkan tingkat kemiskinan wilayah hasil pemetaan kemiskinan tahun 2000 oleh SMERU, masing-masing mewakili daerah kaya, menengah, dan miskin. Pemilihan sekolah dilakukan secara sengaja (*purposive*) di masing-masing wilayah Jakarta Utara dan Jakarta Selatan berdasarkan beberapa kriteria, yaitu satu sekolah unggulan yang ada di setiap kecamatan kaya, satu sekolah miskin di kecamatan miskin, serta satu sekolah bukan unggulan, tetapi juga bukan termiskin di daerah yang mewakili wilayah kecamatan menengah. Akan tetapi, di lapangan terjadi perubahan sehingga status imbas menjadi empat SDN di Jakarta Utara.

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dan kuantitatif, berlangsung mulai bulan Agustus 2005 hingga bulan Mei 2006 (sembilan bulan). Dimulai dengan mencari dan menghubungi sekolah-sekolah, membuat pedoman FGD dan IDI, menyusun kuesioner, mengumpulkan dan mengolah data, hingga membuat laporan pada bulan Mei 2006.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam menyelenggarakan pendidikan dasar. Khususnya dalam kebijakan alokasi dana APBN/APBD untuk mengadakan pendidikan dasar yang bermutu dalam penyusunan APBS (Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah).

## LANDASAN PEMIKIRAN

### Biaya Pendidikan

McMahon (2002:23) melakukan penghitungan biaya satuan di tingkat sekolah (untuk SD/MI) dan kabupaten/kota. Penghitungan biaya satuan pendidikan di tingkat sekolah dilakukan dengan menjumlahkan seluruh komponen pengeluaran yang meliputi pengeluaran-pengeluaran untuk gaji guru dan staf administrasi, buku-buku pelajaran, alat bantu mengajar, pemeliharaan dan perawatan gedung sekolah, dan keperluan lainnya, seperti air, listrik, dan telepon.

Biaya satuan pendidikan di tingkat kabupaten/kota diperoleh dari anggaran pendidikan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota dan dari laporan pertanggungjawaban bupati/walikota dikurangi total pengeluaran tingkat sekolah (gaji dan honorarium staf administrasi, SBPP, dan DOP).

Ahli ekonomi pendidikan menyatakan bahwa biaya pendidikan merupakan sejumlah pengeluaran yang terdiri atas pengeluaran rutin (gaji guru, pembelian peralatan, biaya listrik, air, telepon, dan lain-lain) dan pengeluaran tidak rutin (pengadaan tanah dan bangunan, perlengkapan yang diselesaikan dalam jangka waktu yang relatif lama). Pengertian biaya pendidikan tersebut menitikberatkan jenis pengeluaran yang dialokasikan dalam pemanfaatan biaya untuk keperluan pendidikan (Ghozali, 2005).

Menurut Peraturan Pemerintah RI No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) Bab IX Pasal 62:

- (1) Pembiayaan pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal.
- (2) Biaya investasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap.
- (3) Biaya personal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.
- (4) Biaya operasi satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi
  - gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta segala tunjangan yang melekat pada gaji,
  - bahan atau peralatan pendidikan habis pakai,
  - biaya operasi pendidikan tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan sebagainya.
- (5) Standar biaya operasi satuan pendidikan ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan BNSP.

Istilah biaya operasional yang digunakan sesuai dengan pengertian dalam Peraturan Pemerintah RI No.19 tahun 2005 tentang standar nasional pendidikan (SNP) Bab IX Pasal 62 ayat (4).

Misi Dinas Dikdas DKI Jakarta adalah

1. mewujudkan upaya program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun dalam rangka peningkatan kualitas lulusan pendidikan dasar yang beriman dan bertakwa, kreatif, inovatif, bertanggung jawab, akuntabel, dan kompetitif di era otonomi daerah dan globalisasi;
2. meningkatkan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dasar yang bermutu tinggi bagi seluruh anak usia sekolah;
3. mengembangkan pembaharuan manajemen pendidikan melalui manajemen berbasis sekolah/masyarakat, termasuk pembaharuan kurikulum berupa diversifikasi kurikulum untuk

melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berorientasi pada kebutuhan lokal berbasis kompetensi, serta diversifikasi jenis pendidikan secara profesional;

4. mengembangkan upaya peningkatan kualitas proses pembelajaran pada semua jenjang sekolah pendidikan dasar;
5. meningkatkan profesionalisme sumber daya pendidikan melalui program kemitraan dengan lembaga perguruan tinggi;
6. memberdayakan lembaga pendidikan baik sekolah dan luar sekolah sebagai pusat pembudayaan nilai, sikap, dan kemampuan serta meningkatkan mutu pendidikan dasar.
7. meningkatkan sumber daya pendidikan;
8. mengembangkan sistem dan iklim pengawasan pendidikan dasar yang lebih independen serta objektif.

### Manajemen Berbasis Sekolah

Untuk manajemen berbasis sekolah, Subagya, pengajar Politeknik Negeri, Depok, menyatakan, “Secara sederhana manajemen berbasis sekolah (MBS) dapat digambarkan sebagai penerapan prinsip-prinsip manajemen dalam penyelenggaraan sekolah secara mandiri untuk menghasilkan kinerja yang bermutu sesuai dengan tuntutan zaman yang terus berubah. MBS sangat komprehensif karena secara simultan dapat menyentuh semua aspek yang terkait dengan penyelenggaraan sekolah (edukatif, kesiswaan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, keuangan, organisasi, pengelola sekolah, kurikulum dan proses pembelajaran, litbang, partisipasi masyarakat, dan sebagainya)”.

Menurut Tukiman Taruna Sayoga, konsultan MBS UNESCO/UNICEF untuk Indonesia, pilar yang dikembangkan dalam MBS ada tiga.

1. Manajemen sekolah oleh kepala sekolah harus memiliki indikator utama transparansi, demokratis, akuntabilitas, dan corak pengambilan putusan yang partisipatif.
2. Manajemen kelas oleh guru harus memiliki indikator utama pada proses pembelajaran yang aktif, kreatif, efektif, efisien, dan menyenangkan (PAKEM).
3. Peran serta masyarakat atau orangtua murid (*stakeholders*) harus memiliki sejumlah indikator yang digali dari keterlibatan mereka dalam perencanaan; pengorganisasian, pelaksanaan dan monitoring, serta evaluasi program peningkatan mutu kinerja sekolah.

Menurut SK Kepala DIKDAS provinsi DKI Jakarta No.35/2006 tanggal 20 Februari 2006, “MBS adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada satuan pendidikan, yang dalam hal ini kepala sekolah dan guru dibantu komite sekolah dalam mengelola kegiatan pendidikan”.

Dalam harian *Kompas*, 18 Mei 2005 ditulis temuan-temuan ICW di sejumlah sekolah, antara lain sebagai berikut.

- Meskipun pemerintah telah menyalurkan *block grant* untuk biaya operasional, sekolah yang bersangkutan masih saja tetap memungut biaya yang pada dasarnya ditanggung pemerintah. Contohnya, meskipun berstatus negeri, sekolah tersebut kerap kali mematok

pungutan uang bangku, uang pendaftaran, dan uang buku pelajaran yang dilegitimasi oleh komite sekolah.

- Sekolah tidak memasukkan komponen dana pemerintah dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), padahal itu penting demi menghindari tumpang tindih pos-pos penerimaan dan pengeluaran sekolah.

Dari semua hal di atas, disimpulkan bahwa MBS membutuhkan dukungan sistem informasi yang cepat, tepat, dan dapat diandalkan sebagai dasar untuk melakukan penilaian atas hasil kerja baik efisiensi dalam pengelolaan sumber daya ataupun prestasi peserta didik. Karena itu, untuk menunjang keberhasilannya pemerintah mengeluarkan peraturan Nomor 19 Tahun 2005 sebagai standar nasional pendidikan.

Beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada standar nasional pendidikan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 sebagai berikut.

- Pasal 3                      Standar Nasional Pendidikan berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.
- Pasal 1 ayat (12)        Biaya operasi satuan pendidikan adalah bagian dari dana pendidikan yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi satuan pendidikan agar dapat berlangsung kegiatan pendidikan yang sesuai dengan standar nasional pendidikan secara teratur dan berkelanjutan.
- Pasal 1 ayat (13)        Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai tujuan, isi, dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan kegiatan pembelajaran untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu.
- Pasal 1 ayat (15)        Kurikulum tingkat satuan pendidikan adalah kurikulum operasional yang disusun oleh dan dilaksanakan di masing-masing satuan pendidikan.
- Pasal 1 ayat (19)        Ulangan adalah proses yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik secara berkelanjutan dalam proses pembelajaran untuk memantau kemajuan dan perbaikan hasil belajar peserta didik.
- Pasal 1 ayat (20)        Ujian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengukur pencapaian kompetensi peserta didik sebagai pengakuan prestasi belajar dan/atau penyelesaian dari suatu satuan pendidikan.
- Pasal 6 ayat (1)        Kurikulum untuk jenis pendidikan umum, kejuruan, dan khusus pada jenjang pendidikan dasar dan menengah terdiri atas
- a. kelompok mata pelajaran agama dan akhlak mulia;
  - b. kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian;
  - c. kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi;
  - d. kelompok mata pelajaran estetika;
  - e. kelompok mata pelajaran jasmani, olahraga, dan kesehatan.
- Pasal 6 ayat (4)        Setiap kelompok mata pelajaran dilaksanakan secara holistik sehingga pembelajaran masing-masing kelompok mata pelajaran mempengaruhi pemahaman dan/atau penghayatan peserta didik.



- Pasal 6 ayat (5) Semua kelompok mata pelajaran sama pentingnya dalam menentukan kelulusan peserta didik dari satuan pendidikan pada pendidikan dasar dan menengah.
- Pasal 8 ayat (1) Kedalaman muatan kurikulum pada setiap satuan pendidikan dituangkan dalam kompetensi pada setiap tingkat dan/atau semester sesuai dengan Standar Nasional Pendidikan.
- Pasal 8 ayat (2) Kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas standar kompetensi dan kompetensi dasar.
- Pasal 8 ayat (3) Ketentuan mengenai kedalaman muatan kurikulum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri.
- Pasal 10 ayat (3) Ketentuan mengenai beban belajar, jam pembelajaran, waktu efektif tatap muka, dan persentase beban belajar setiap kelompok mata pelajaran ditetapkan dengan Peraturan Menteri berdasarkan usulan BSNP.
- Pasal 19 ayat (3) Setiap satuan pendidikan melakukan perencanaan proses pembelajaran, pelaksanaan proses pembelajaran, dan pengawasan proses pembelajaran untuk terlaksananya proses pembelajaran yang efektif dan efisien.
- Pasal 20 Perencanaan proses pembelajaran meliputi silabus dan rencana pelaksanaan pembelajaran yang memuat sekurang-kurangnya tujuan pembelajaran, materi ajar, metode pengajaran, sumber belajar, dan penilaian hasil belajar.
- Pasal 21 ayat (1) Pelaksanaan proses pembelajaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) harus memperhatikan jumlah maksimal peserta didik per kelas dan beban mengajar maksimal per pendidik, rasio maksimal buku teks pelajaran setiap peserta didik, dan rasio maksimal jumlah peserta didik setiap pendidik.
- Pasal 22 ayat (1) Penilaian hasil pembelajaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) pada jenjang pendidikan dasar dan menengah menggunakan berbagai teknik penilaian sesuai dengan kompetensi dasar yang harus dikuasai.
- Pasal 22 ayat (2) Teknik penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa tes tertulis, observasi, tes praktik, dan penugasan perseorangan atau kelompok.
- Pasal 22 ayat (3) Untuk mata pelajaran selain kelompok mata pelajaran ilmu pengetahuan dan teknologi pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, teknik penilaian observasi secara individual sekurang-kurangnya dilaksanakan satu kali dalam satu semester.
- Pasal 23 Pengawasan proses pembelajaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3) meliputi pemantauan, supervisi, evaluasi, pelaporan, dan pengambilan langkah tindak lanjut yang diperlukan.
- Pasal 26 ayat (1) Standar kompetensi lulusan pada jenjang pendidikan dasar bertujuan meletakkan dasar kecerdasan, pengetahuan, kepribadian, akhlak mulia,

serta keterampilan untuk hidup mandiri dan mengikuti pendidikan lebih lanjut.

Pasal 27 ayat (1) Standar kompetensi lulusan pendidikan dasar dan menengah dan pendidikan nonformal dikembangkan oleh BSNP dan ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

## HASIL DAN BAHASAN

Dari hasil IDI (2006), pengertian biaya operasional adalah

“Biaya yang diberikan oleh PEMDA DKI yang jumlahnya itu kalau dahulu dua puluh ribu tiap anak, mulai bulan Januari ke sana katanya lima puluh ribu”. (yang dimaksud adalah BOP, bukan BOS)”

“Mengenai biaya operasional itu untuk kegiatan-kegiatan sekolah, misal untuk guru honor; membayar guru honor, terus untuk kegiatan, misal anak-anak yang benar-benar membutuhkan, misal mereka itu jarak jauh membutuhkan transportasi, kita memberikan transportasi. Dan mereka yang benar-benar tidak mampu membeli buku kita belikan buku dari dana tersebut” (yang dimaksud juga BOP/*block grant*).

Sesuai dengan edaran gubernur, sejak Januari 2006 dilaksanakan program wajib belajar sembilan tahun secara gratis bagi SDN, kecuali 13 SDN yang diperbolehkan memungut iuran dari masyarakat. Hal ini dipertegas oleh pernyataan sebagai berikut.

“Di dalam pembiayaan operasional itu, sekolah kami kan dapat pembiayaan dari tiga sumber: APBN, APBD, dan dari masyarakat. Apalagi sekarang ini bisa termasuk sekolah yang boleh memungut dari masyarakat, walaupun ada program gratis. Karena kita dapat SK itu; yang untuk tiga belas sekolah di DKI. Pada saat-saat yang lalu, kami termasuk sekolah yang mendapat *block grant* hanya untuk dua puluh lima orang @ dua puluh ribu.; tidak *full* karena yang lain bayar. Uang *block grant* yang dua puluh ini kami manfaatkan untuk uang testangnya, kadang-kadang untuk kegiatan, pembelian buku-buku dia; karena mereka bebas sama sekali. Kemudian, untuk yang lain ada pungutan; yang bervariasi, tidak sama, enam puluh lima ribu dan tujuh puluh ribu; terserah kemampuan orangtua. Kemudian, dari kemampuan orangtua juga dilihat, misalnya standar kelas satu enam puluh lima ribu, nanti ada sukarela lagi bagi yang lebih mampu; tambahan sukarela ada yang sepuluh ribu, ada yang dua puluh lima ribu. Ini kami manfaatkan untuk studi, kegiatan ekstrakurikuler tambahan, dan sebagainya. Sekarang setelah mendapatkan *block grant* beberapa hari yang lalu dan berupa BOS yang baru hari ini kita dapat. Jadi, dari uang itu sudah kami buat rencana kerja kami: URK (uraian rencana kerja)” (IDI, 2006)

Dari paparan di atas jelas bahwa ada perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antara sekolah unggulan (percontohan) yang diperbolehkan memungut iuran dan sekolah reguler (inti dan imbas) yang tidak diperbolehkan memungut iuran. Di sini juga dengan jelas ada perbedaan antara pembiayaan penyelenggaraan pendidikan antara daerah yang miskin dan yang kaya, yang orangtuanya dapat berpartisipasi membiayai dengan kemampuan ekonominya.

Hal ini dipertegas dengan pernyataan sebagai berikut.

“Ini kebiasaannya, misal lomba senam itu kan mesti beli baju dan apa-apa, sedangkan kami kan *enggak* mampu. Itu kami kompromi dengan orangtua. Bagaimana ini ya, kalau



tidak mampu, ya kami yang bayar dari sekolah. Tapi kalau mampu, orangtua yang harus bantu gitu. Ini pakaian kan untuk anak. Jadi, mereka yang beli seragamnya...” (IDI, 2006).

“Karena begini kan sekolah ini perlu tempat ibadah, sedangkan kita tidak ada. Jadi, kalau anak-anak praktek sholat, kita angkatin bangku-bangku. Komite kan seperti ini mengeluhkan anaknya angkat bangku, tapi bagaimana yah” (IDI, 2006) .

“Kalau ada murid baru di kelas satu, kan ada donatur. Donatur itu selalu uangnya itu saya sisihkan untuk *drum band*, di samping untuk kegiatan selasar dan segala perbaikan fisik” (IDI, 2006).

“Kami dengan komite sekolah ini kerja samanya bagus sekali. Jadi, kadang-kadang orangtua tahu kami ini tidak mampu membeli AC, maka orangtua sumbang sendiri. Kami bikin tanda terima kasih ke mereka, dan mereka pasang sendiri AC-nya. Jadi, orangtua di sini ini luar biasa partisipasinya. Makanya, ya kita-kita bisa begini, kalau ekskul, misalnya *drum band*, kan biayanya tinggi sekali” (IDI, 2006).

Dengan demikian, untuk status sekolah percontohan yang tidak termasuk dalam SK khusus bagi 13 SDN tidak boleh memungut iuran, seperti inti, dan imbas hanya memperoleh sumber pembiayaan yang besarnya sama (untuk DKI Jakarta), yaitu Rp69.500,00; komite sekolah hanya memantau dan tidak memberi iuran. Selama masa peralihan. Hal ini sangat dirasakan menghambat proses belajar mengajar.

“Nah, kalau yang sembilan belas ribu lima ratus itu sudah penuh sejumlah siswa sehingga pada tahun ajaran dua ribu lima-dua ribu enam itu kami mengolah dana dari pemerintah sejumlah tiga puluh sembilan ribu lima ratus ditambah masih ada waktu itu donatur dari orangtua yang besarnya berimbang antara dua puluh lima sampai empat puluh lima ribu. Nah, kemudian dengan adanya kebijaksanaan Dinas yang sekarang dari Januari ke sana itu sudah kita nyatakan gratis sehingga kami dari sekolah ini benar-benar sekarang sudah tidak bisa melaksanakan program-program yang kami laksanakan pada dua ribu lima Desember ke sana. Contohnya, ada beberapa cabang ekskul yang notabene guru-gurunya itu adalah guru luar, guru honor, seperti ada tari, angklung, komputer, seni peran, kemudian karate, taekwondo. Sementara karena ini dana dari pemerintah tidak turunturun, kemudian dari orang tua juga tidak ada, hal ini kami stop, kami tidak bisa melaksanakan lagi” (Sumber: IDI, 2006).

Masih dalam masa peralihan, beberapa sekolah yang terhenti pemungutan iuran dari orangtua siswa dan memperoleh *block grant* dari APBD kurang dari jumlah siswa yang ada di sekolahnya menghadapi hambatan dalam proses belajar mengajarnya. Dirasakan bebannya lebih berat lagi.

“...yang APBD, yaitu yang dua puluh ribu akan menjadi lima puluh ribu. Nah, kalau BOS seluruh Indonesia kan sama sembilan belas setengah. Sehingga e kalau misalnya saja sudah turun secara bersamaan berarti kami mempunyai dana dari pemerintah itu enam puluh sembilan lima ratus perbulan setiap anak. Tapi nyatanya sampai sekarang kan masih belum. Namun, kalau kita pertimbangkan dengan dari pemerintah enam puluh sembilan ribu lima ratus kalau dengan dulu masih ada donatur dari orangtua, itu masih jauh, masih kurang. Karena dulu kan dari orangtua itu kan empat puluh lima ribu, kemudian ditambah dua puluh ribu, yaitu BOP, dan sembilan belas ribu lima ratus adalah

BOS. Sehingga yang kami kelola pada saat itu tahun anggaran dua ribu lima dua ribu enam Januari sampai dengan Desember ada delapan puluh empat ribu lima ratus Nah, andai kata nanti berjalan lancar bantuan dari pemerintah enam puluh sembilan ribu lima ratus, berarti kami mengalami defisit program anggaran sebesar lima belas ribu rupiah per anak.” (Sumber:IDI, 2006).

Apalagi mereka yang selama ini menggantungkan bantuan pinjaman untuk pembiayaan operasi sekolahnya pada komite sekolah, sebagai akibat turunnya dana dari pemerintah bukan di awal periode triwulanan, tetapi selalu diterima setelah masa periode triwulan yang bersangkutan berakhir. Hal ini nyata dari hasil IDI, 2006:

“Sebetulnya gini, kalau soal namanya manusia, biasa, kita lebih senang kalau uang itu tepat waktunya. Kalau sekarang kan *enggak* tepat. Mau sebulan, dua bulan, tiga bulan, yang penting kita mau pake ada uangnya. Tapi memang kita udah keseringan seperti itu, jadi kita udah harus siap-siap”.

“Ya itu, honor guru sebenarnya rahasia, ya. Kami atasi dari mana saja lha ya. Sesekali minta tolong dari teman. Yang ada pinjami dulu, pake dulu deh. Dia kasihan tidak punya transpor. Kalau kita sedikit-sedikit kan ada gaji PNS. Sekali-kali ya pinjami”

“... seperti belakangan ini gula habis, jadi saya bilang udah deh, minum air hangat aja deh”.

“...abis kalau umpamanya segala kegiatan tanpa didukung *hepeng* duit *nggak* bisa juga, Bu. Apalagi kami sekarang ini dituntut kerjanya harus bagus-bagus. Disiplinnya juga sudah kami kembangkan. Jam tujuh guru-guru sudah ada di kelas...”.

“Namun, mulai Januari 2006 ini, karena kami konsekuen dengan edaran Kepala Dinas dari Gubernur bahwa mulai Januari ini sudah tidak ada lagi pungutan dalam bentuk apa pun dari orangtua dan donator sehingga Januari sampai awal Maret ini kami dari sekolah merasa amat berat. Kalang kabut dalam hal pelaksanaan KBM ini karena dana dari pemerintah belum turun, kemudian lagi dari orang tuasudah *enggak* ada lagi.” (Sumber: IDI, 2006)

Selain terungkap dari hasil wawancara mendalam, dari FGD terhadap semua guru PNS, termasuk kepala sekolah juga diketahui pendapat *stakeholders*. Karena saat dilaksanakan FGD, ada guru yang berhalangan datang, akhirnya total peserta FGD dari 8 SDN yang diteliti hanya ada 62 orang. Kepada para guru dilontarkan tentang kepuasannya menjalani profesi sebagai guru. Berikut ini hasil kutipan dari FGD (2006):

“Saya bersyukur juga menjadi guru, mendidik anak bangsa..”

“Merasa puas kita mengajar dengan hasil yang baik, karena kita berhasil mencapai apa yang diajarkan”

“...kita bisa melaksanakan tugas sebagai guru dengan baik, itu bagian dari kepuasan.”

“Kepuasan dalam materi juga pengen, tapi lebih senang bila anak itu berhasil”

Berikut ini adalah beberapa hasil kutipan dari FGD (2006) yang menunjukkan mereka belum puas jika ditinjau dari segi “penghasilan”.

“Kepuasan mengenai penghasilan karena kita bekerja bukan sendiri, kerja berdua, sedang anak tiga, dikatakan puas ya belum puas....”

“... sayang sekali, antara upaya pemerintah meningkatkan penghasilan ini belum bisa sepenuhnya menyesuaikan keadaan peningkatan perekonomian saat ini. Penerimaannya relatif terbatas dihadapkan dengan harga-harga di pasaran yang cenderung naik terus”.

“ .... makanya kita menuntut kesejahteraan dari pemerintah kepada kami sebagai pendidik supaya konsentrasi kita terfokus pada materi yang akan kita ajarkan dan kepada persiapan yang akan kita ajarkan, gitu”

## DATA SEKUNDER

BOS (dari APBN) diterima di sebagian besar SDN; enam dari delapan SDN tidak sesuai dengan jumlah murid yang ada. Perbedaan ini mungkin terjadi karena kesalahan pada saat pengajuan atau proses sampai turunnya BOS. Secara jelas hal ini terlihat dari hasil IDI, 2006 berikut ini.

“ Waktu pendataan itu saya rasa ada kekeliruan dari yang di atas. Jadi, saya hitung dia keliru, kurang 20. Waktu pertama kali saya terima BOP kan duluan ya jumlahnya 223 murid, sesuai dengan BOP, BOS seharusnya kan 223 juga, tapi 2-nya itu mungkin *enggak* kelihatan jadi 0 harusnya 2”. Kata beliau kalau kurang dari 50 *enggak* usah dilaporkan! Jadi *menej* aja itu uang apa adanya”

Dari data yang diperoleh dari SDN, diolah menjadi tabel sebagai berikut.

Kategori	Besarnya BOS	Jumlah murid saat BOS diajukan	Jumlah murid saat BOS cair	BOS pertahun	Besarnya BOS sesuai jumlah murid
Percontohan	66,505,000	268	283.0	235,000	248,153
	89,300,000	380	380.0	235,000	235,000
Inti	71,440,000	304	304.0	235,000	235,000
	47,000,000	203	200.0	235,000	231,527
Imbas	41,418,000	354	176.2	235,000	117,000
	47,000,000	223	200.0	235,000	210,762
	58,750,000	247	250.0	235,000	237,854
	26,208,000	112	111.5	235,000	234,000

Keterangan:

- Perbedaan yang terjadi pada katagori percontohan akibat ada penerimaan siswa baru yang disusulkan.
- Perbedaan yang terjadi pada katagori inti akibat ada penerimaan siswa yang keluar tak diberitahukan.
- Perbedaan yang terjadi pada katagori imbas akibat kesalahan di atas, tak tahu/susulkan yang akan datang.

Hal serupa terjadi pula pada BOP (*block grant* dari APBD) yang diberikan sebagai bantuan untuk siswa yang tidak mampu dan untuk operasi sekolah. Data yang diperoleh dari SDN diolah menjadi bentuk tabel berikut.

Kategori	BOP	Murid yang menerima BOP	Jumlah murid	Besarnya BOP
Percontohan	116,700,000	195	268	50,000
	26,000,000	210	268	50,000
Inti	105,750,000	176	203	50,000
	107,280,000	179	203	50,000
Imbas	110,100,000	184	354	50,000
	53,520,000	89	223	50,000
	94,493,327	157	247	50,000
	65,040,000	108	112	50,000

Termasuk perbedaan fasilitas fisik yang tersedia di sekolah mengakibatkan perbedaan biaya operasional. Hal ini tampak dalam pernyataan sebagai berikut.

“Yang mengurus *drum band* adalah orangtua. Sekolah hanya memberikan biaya pelatihan. Jadi, biaya pelatih, kami semua yang tanggung. Kemudian, kami beli alat, setiap tahun mungkin ada sepuluh jutaan atau lima jutaan untuk tambahan alat yang sudah rusak. Jadi, ini dari sekolah” (Sumber: IDI, 2006).

‘Dan begitu juga untuk *drum band*, biaya untuk pakaian lomba itu mereka bawa pulang. Milik mereka karena mereka yang bayar’ (Sumber: IDI, 2006).

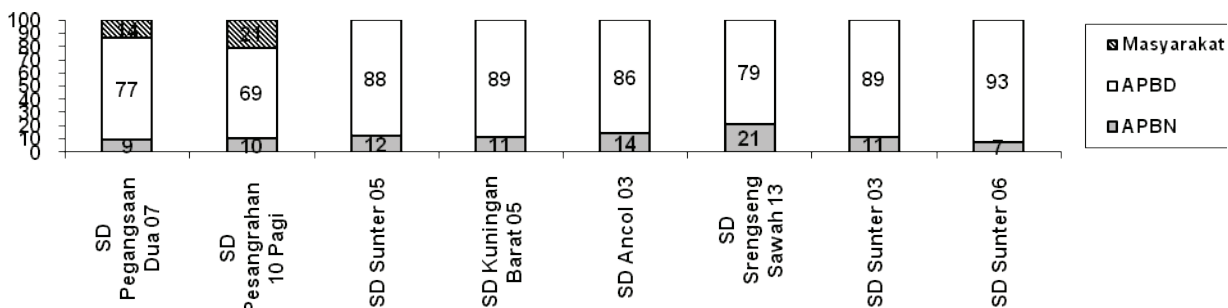
‘Adalah juga kalau kita ingin ekstrakurikuler, yaitu benar-benar makan banyak duit. Karena terus terang kalau kita udah keluar, umpama mengadakan pentas seni, paling tidak dua juta keluar’ (Sumber: IDI, 2006).

Dari APBS TA 2005--2006 (revisi) dapat saja dihitung biaya operasional per siswa/bulan, yaitu sebesar Rp209,102,00, tetapi jumlah ini tidak *representative*. Dari IDI terlihat bahwa APBS tersebut mewakili pengeluaran yang “dicukup-cukupi”.

“Kemudian, andai kata nanti ada dana dari pemerintah secara rutin, paling kami bisa meng-*cover* bahasa Inggris dan komputer, yang lain sudah *enggak* bisa lagi karena dana jelas *enggak* mencukupi. Karena kan ada beberapa tenaga honor di samping guru ekskul, juga ada satpam, kebersihan yang honorer.” (Sumber: IDI, 2006)

Kategori	Besarnya dana yang diperoleh pertahun	Jumlah murid	Besarnya dana per siswa per tahun	Besarnya dana di setiap kategori sekolah
Percontohan	750,783,200	268	2,801,430	3,005,661
	860,251,200	268	3,209,893	
Inti	581,143,200	203	2,862,774	2,473,606
	423,141,000	203	2,084,438	
Imbas	298,770,000	354	843,983	2,048,400
	412,031,700	223	1,847,676	
	514,946,400	247	2,084,803	
	382,719,400	112	3,417,138	

APBS TA 2005/2006 bersumber >50%-nya dari APBD, kecuali SDN percontohan masih ditunjang oleh komite sekolah sebesar 14-21%; periode Juli-Desember 2005 masih diperbolehkan memungut iuran dari komite.



Sebagai contoh, ketika IDI, 2006 permintaan data tentang kegiatan ekstrakurikuler dapat disajikan sebagai berikut.

Kegiatan	Peserta	Honor	Lomba	Jumlah	Biaya/siswa
Taekwondo	30	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00	110.000,00
Seni peran	10	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00	330.000,00
Pencak silat	16	3.000.000,00	300.000,00	3.300.000,00	206.250,00
Seni tari	30	3.000.000,00	2.250.000,00	5.250.000,00	175.000,00
Angklung	40	3.200.000,00	2.100.000,00	5.300.000,00	132.500,00
B.Ingggris	268	7.200.000,00*	-	7.200.000,00	26.500,00 <sup>1</sup>

\* Honor per bulan Rp600.000,00 di bawah UMR.

<sup>1</sup> hasil perhitungan dibulatkan ke atas.

## SIMPULAN DAN SARAN

PEMDA DKI Jakarta meningkatkan jumlah bantuan ke SDN dari APBD (BOP) sebesar Rp20.000,00 menjadi Rp50.000,00/siswa/bulan di samping BOS dari APBN sebesar Rp19.500,00/siswa/bulan, dengan catatan sekolah tidak boleh melakukan pungutan apa pun dari peserta didik. Pengecualian ini diberikan hanya kepada 13 SDN Percontohan (masih boleh memungut tambahan pembiayaan dari komite sekolah). Keadaan ini masih kurang jelas bagi beberapa kepala SDN, karena sebelum pengumuman BOS, tidak semua siswa menerima BOP yang jumlahnya sebesar Rp20.000,00. Penerimaan BOP sudah biasa terlambat. Ada beberapa kepala SDN yang sudah mengerti yakin kalau penyaluran BOS akan terlambat juga. Bantuan untuk suatu periode triwulanan diterima setelah periode triwulanan yang bersangkutan berakhir.

Metode analisis penelitian ini dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif. Pengambilan sampel didasarkan pada tingkat kemiskinan wilayah hasil pemetaan kemiskinan tahun 2000 oleh SMERU di beberapa SDN Jakarta Utara dan Jakarta Selatan yang memperlihatkan bahwa nilai analisis kepuasan terhadap penghasilan guru hanya 2,6 (sangat rendah), dan sebagian besar guru sudah bekerja lebih dari enam belas tahun.

Perhitungan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) tahun 2005/2006 (revisi), biaya operasional SDN rata-rata Rp209.102,00/siswa/bulan. Namun, jumlah anggaran ini tidak *representative* karena mewakili anggaran yang dicukup-cukupi. Di samping itu, pada saat penyusunan anggaran pun biasanya diarahkan oleh pengawas bahwa setiap jenis pengeluaran harus sekian persen dari total anggaran. Ditambah lagi, jumlah bantuan yang diterima kebanyakan tidak sesuai dengan jumlah murid yang diusulkan karena beberapa alasan. Data keuangan yang diolah dalam tabel memperjelas keadaan ini.

1. Ada perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antara sekolah unggulan dan sekolah regular.
2. Ada perbedaan biaya penyelenggaraan pendidikan antar-SDN di daerah miskin dan di daerah kaya (berkaitan dengan kontribusi orangtua murid dan masyarakat sekitar).
3. Perbedaan fasilitas fisik yang tersedia di sekolah( jumlah ruang kelas, perpustakaan, kantin, AC/kipas angin, loker/lemari, papan tulis, dan lain-lain) membedakan biaya penyelenggaraan pendidikan di SDN.

Dalam mengembangkan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dasar yang bermutu tinggi bagi seluruh anak usia sekolah, ada beberapa masukan.

*Pertama*, Dinas Dikdas DKI Jakarta sebaiknya lebih memfasilitasi kebutuhan dasar alat-alat penunjang kependidikan pada SDN imbas dan inti serta setaranya karena ketidakmampuan sekolah tersebut memfasilitasi sendiri. *Kedua*, Dinas Dikdas DKI Jakarta mempersiapkan sistem informasi yang cepat, tepat, dan dapat diandalkan sebagai dasar untuk melakukan penilaian atas hasil kerja, baik dalam pengelolaan sumber daya maupun prestasi dari peserta didik. Misalnya, mempunyai neraca awal dari masing-masing SDN, mempunyai format-format yang memudahkan evaluasi SDN, dan membuat prosedur agar dana untuk SDN tidak disalahgunakan serta tepat guna (sebelum kegiatan berjalan, tetapi dalam periode yang lebih pendek dari triwulanan) atau lainnya lagi yang dipandang perlu. *Ketiga*, Dinas Dikdas DKI Jakarta memberikan arahan yang tepat dalam mengelola manajemen berbasis sekolah karena semua *stakeholder* harus mengambil bagian (tidak cukup kepala sekolah saja yang datang menghadap ke Dinas, lalu melaksanakan pengarahannya lagi ke rekan kerjanya di sekolah). Biasanya bel pulang sekolah para anak didik diikuti oleh para pendidiknya sehingga tak ada waktu menerima masukan yang baik dari Dinas. Bahkan, biasanya para pendidik memiliki beberapa tempat mengajar. *Keempat*, Dinas Dikdas DKI Jakarta mempertimbangkan untuk menentukan jam kerja seperti pada sekolah swasta atau membuat suasana merasa memiliki agar para *stakeholders* bersedia berjuang lebih keras untuk keberhasilan tempat kerja, yaitu meningkatkan mutu pendidikan bagi anak didik, seperti di beberapa sekolah unggulan yang masih ke sekolah walaupun hari libur. *Kelima*, perubahan kurikulum yang akan diberlakukan pada tahun ajaran baru 2012--1013 sangat membutuhkan kekuatan dari kesiapan *stakeholders* agar mendapat hasil yang baik.



## PUSTAKA ACUAN

“Biaya Pendidikan”. *Suara Pembaruan*, 11 Juli 2004.

Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah, Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) Bidang Pendidikan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Agama. 2006.

Ghozali, Abbas dkk. 2005. *Analisis Biaya Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Badan Penelitian dan Pengembangan. DEPDIKNAS.

Keputusan Bersama Kepala Dinas Pendidikan Dasar dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 08 Tahun 2006, Nomor KW 09.4/4/HK.025/021/2006 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Biaya Operasional Pendidikan (BOP) Sekolah Dasar Negeri, Sekolah Dasar Luar Biasa Negeri, Madrasah Ibtidaiyah Negeri, Sekolah Menengah Pertama Negeri, Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa Negeri, dan Madrasah Tsanawiyah Negeri di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta tahun anggaran 2006.

Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Dasar Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 35/2006 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah untuk Sekolah Dasar Negeri, Sekolah Menengah Pertama Negeri, dan Sekolah Luar Biasa Negeri Provinsi DKI Jakarta.

Pedoman Penyelenggaraan Program Kecakapan Hidup (*Life Skills*) Pendidikan Non Formal, Direktorat Jenderal Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda Departemen Pendidikan Nasional 2004.

Standar Nasional Pendidikan: Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. 2005. Sinar Grafika.