

No. 07, April 2015

CATATAN KEBIJAKAN

Perubahan Kebijakan Yang Progresif Berlandaskan Bukti



BOS tak konsisten

Pencapaian pendidikan dasar gratis yang berkualitas terhambat

REKOMENDASI

- Merevisi Peraturan Menteri tentang Juknis BOS pada bagian penggunaan dana BOS dengan mengeluarkan komponen biaya non operasional non personalia.
- Membuat Peraturan Menteri tentang skema pembiayaan untuk menampung kebutuhan non operasional non personalia yang dikeluarkan dari Program BOS seperti skema gaji guru honorer, pengembangan profesi guru, pengadaan prasarana sekolah (komputer dan lain-lain).
- Memperbaiki perekrutan dan penempatan guru PNS agar dapat memenuhi kebutuhan guru PNS di sekolah-sekolah Negeri.

Oleh : Lukman Hakim

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tidak mampu menghapus iuran di jenjang pendidikan dasar sehingga menghambat kebijakan pendidikan dasar gratis berkualitas.

Masih tingginya iuran di sekolah/madrasah karena dana BOS tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan operasional sekolah. Hal ini disebabkan: Pertama biaya satuan BOS kurang dari semester-nya (*under estimated*). Kedua biaya satuan BOS sama antar kabupaten/kota.

Alokasi biaya satuan BOS saat ini berbasis pada standar biaya operasional non personalia yang ditetapkan oleh BSNP. Yang membuat dana BOS *under estimated* karena biaya satuan BOS juga mencakup biaya investasi (seperti untuk pengadaan buku perpustakaan, komputer dll) serta biaya personal (seperti gaji guru dan pegawai honorer). Pada tahun 2015 penggunaan dana BOS untuk gaji guru/pegawai honorer maksimal 15% dari total dana BOS yang diterima sekolah/madrasah negeri.

Biaya satuan BOS saat ini mengacu pada standar biaya operasional non personalia yang berlaku di DKI Jakarta. Bagi daerah dengan indeks biaya pendidikan yang lebih tinggi dari Jakarta tentunya alokasi dana BOS saat ini tidak akan cukup. Studi Bank Dunia tahun 2014 menunjukkan bahwa daerah-daerah yang mempunyai indeks biaya pendidikan tinggi umumnya berada di wilayah Indonesia timur yang anggaran daerah untuk pendidikan-nya juga rendah.

Catatan kebijakan ini memanfaatkan temuan-temuan dari penelitian *Pendanaan Pendidikan Dasar Gratis Berkualitas di Indonesia, Sebuah Analisis*. Penelitian ini dilakukan oleh Perkumpulan Article 33 Indonesia yang didukung oleh ProRep - USAID dengan peneliti Lukman Hakim dan Santoso Sucipto.

LATAR BELAKANG

Free Basic Education – FBE atau Pendidikan dasar gratis merupakan konvensi internasional yang juga disepakati oleh pemerintah Indonesia. UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan kewajiban pemerintah untuk membiayainya. Lebih spesifik, UU Sisdiknas menegaskan bahwa yang wajib mengikuti pendidikan dasar adalah warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan limabelas tahun, dengan jaminan pendanaan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Konstitusi juga memandatkan alokasi anggaran pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD.

Dalam rangka menjalankan amanat konstitusi, Pemerintah telah membuat program Wajib belajar tingkat pendidikan dasar (Wajardikdas) sejak tahun 2003. Seiring dengan diluncurkannya program Wajardikdas, pemerintah juga meningkatkan alokasi anggaran pendidikan secara bertahap hingga memenuhi ambang batas 20% APBN. Anggaran tersebut terbagi menjadi dana transfer daerah, belanja Kemdikbud, Kemenag dan sebelas kementerian lainnya.

Untuk pembiayaan program Wajardikdas, pemerintah telah membuat program BOS. Pada awalnya BOS ditujukan untuk mengurangi beban biaya pendidikan yang harus ditanggung masyarakat. Kemudian seiring dengan kenaikan biaya satuan BOS, mulai tahun 2009 Pemerintah menjadikan program ini sebagai penopang kebijakan pendidikan dasar gratis untuk membebaskan seluruh siswa SD/MI dan SMP/MTs Negeri dari berbagai pungutan biaya operasi sekolah.

Tabel 4.1: Besaran BOS 2005 – 2015

Tahun	SD/MI	SMP/MTs
2005	235,000	324,000
2007	254,000	354,000
2009	397,000/400,000	570,000/575,000
2012	580,000	710,000
2015	800,000	1000,000

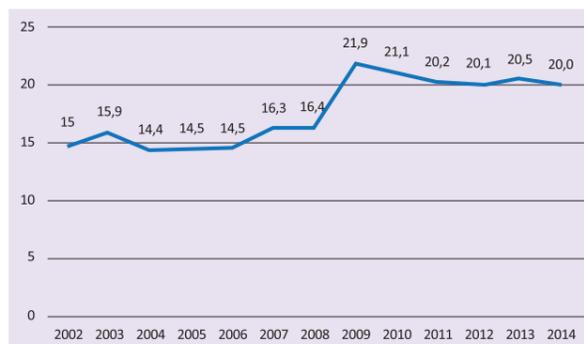
Sumber: Kemdikbud, 2005 – 2015

Pemerintah Indonesia mengklaim bahwa program Wajardikdas telah tuntas dengan APK Namun berdasarkan RPJMN tahun 2015 – 2019 masih ada sekitar 2,12 persen anak usia 7-15 tahun tidak bersekolah. Sedangkan untuk anak berusia 13 – 15 yang belum sekolah sekitar



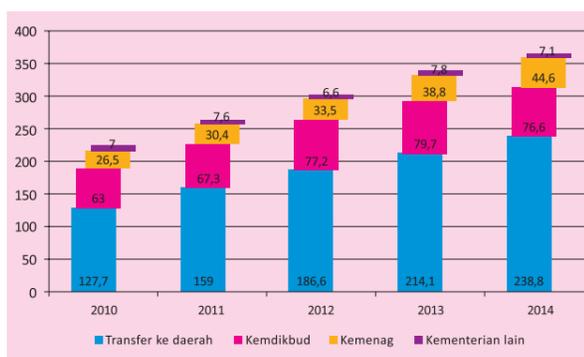
Photo credit: ©Josh Estey/USAID Program Representasi

Anggaran Pendidikan, % atas APBN, 2002 – 2014.



Sumber: Nota Keuangan APBN, diolah, 2002 – 2014

Penerima Anggaran Pendidikan, 2010 - 2014 (Triliun Rupiah)

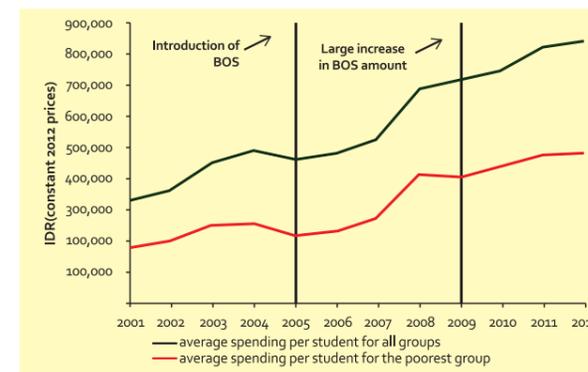


Sumber: Nota Keuangan APBN, diolah, 2010 - 2014

10,48 persen. Bahkan sebagian kecil dari mereka tidak/ belum pernah mengenyam pendidikan formal.

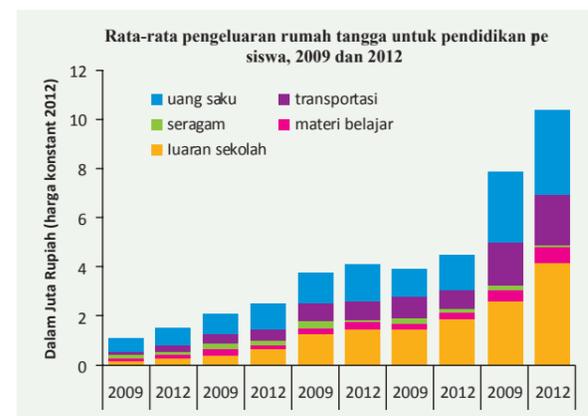
Perkumpulan Article 33 Indonesia melakukan studi tentang analisis pendanaan pendidikan dasar gratis berkualitas di Indonesia melalui pendekatan telaah atas hasil-hasil penelitian yang relevan (*literature review*) dari berbagai lembaga. Fokus studi tersebut menelaah aspek kecukupan, keadilan dan efisiensi anggaran program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajardikdas) sembilan tahun.

Pengeluaran rumah tangga untuk pendidikan, 2003 - 2012



Sumber: Bank Dunia, 2015

Rata-Rata Pengeluaran Rumah Tangga untuk Pendidikan per siswa tahun 2009 dan 2012.



Sumber: RPJMN 2015 - 2019

Standar Biaya Operasional Non Personalia tahun 2009

Sekolah	Biaya Operasional Non Personalia (Rp Ribu)		
	Per Sekolah/ Program Keahlian	Per Rombongan Belajar	Per Peserta Didik
SD/MI	97.440	16.240	580
SMP/MTs	136.320	22.720	710
SDLB Tunalaras	88.200	14.700	2.940
SDLB Tunadaksa	89.100	14.850	2.970
SDLB Tunagrahita	89.400	14.900	2.980
SDLB Tunarungu	90.300	15.050	3.010
SDLB Tunanetra	97.200	16.200	3.240
SMPLB Tunalaras	104.160	34.720	4.320
SMPLB Tunadaksa	108.960	36.320	4.540
SMPLB Tunagrahita	107.280	35.760	4.470
SMPLB Tunarungu	108.840	36.280	4.535
SMPLB Tunanetra	117.840	39.280	4.910

sumber Permendikbud No. 69 tahun 2009

Kendala utama dalam persoalan akses masyarakat terhadap pendidikan adalah besarnya biaya yang harus dikeluarkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan pendidikan. Peningkatan anggaran pendidikan, termasuk alokasi BOS nyatanya tidak signifikan menekan biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh masyarakat. Pengeluaran terbesar rumah tangga ada pada iuran SPP, biaya transportasi dan uang saku.

Program BOS sebagai jantung kebijakan pendidikan dasar gratis berkualitas seharusnya bisa menekan iuran sekolah/SPP di sekolah/ madrasah Negeri asalkan alokasi dana BOS memadai untuk kebutuhan operasional (non personalia) belajar siswa.

Biaya satuan BOS kurang dari yang seharusnya (*under estimated*)

BOS sesuai dengan definisinya seharusnya digunakan untuk menanggung biaya operasional, namun peraturan menteri membatasinya pada biaya operasional non personalia. Pada petunjuk teknis BOS 2015, selain untuk pengeluaran operasional non-personalia, sebagian dana BOS juga dapat digunakan untuk investasi dan personalia seperti pembelian komputer dan membayar honor guru tidak tetap.

Jika ditelusuri, basis perhitungan satuan biaya BOS berasal dari perhitungan yang dilakukan oleh BSNP pada tahun 2008. Perbandingan antara hasil kajian BSNP tentang biaya operasional sekolah dan besaran BOS pada tahun 2012 juga menggunakan satuan biaya yang sama.

Demikian pula ketika pemerintah menaikkan biaya satuan BOS tahun 2015 menjadi Rp 800 ribu untuk SD/MI dan Rp 1 juta untuk SMP/ MTs. Angka tersebut adalah hasil perhitungan BSNP tahun 2008 yang telah disesuaikan dengan inflasi sampai tahun 2015. Sehingga bisa dikatakan sejak tahun 2008 BOS tidak mengalami peningkatan besaran secara riil.

Hasil Studi satuan Biaya Operasional Sekolah BSNP, 2009 dan BOS 2012-2014

Tingkat Pendidikan	BSNP (2008)	BSNP (2015)	Satuan Biaya BOS (2015)
SD	580,000	810.000,-	800,000
SMP	710,000	992.000,-	1,000,000

Sumber: BSNP 2009 dan Juknis BOS 2012

Inkonsistensi komponen biaya: BOS masih memuat item investasi dan honor guru non-PNS.

Dalam studi yang dilakukan oleh BSNP, perhitungan satuan biaya operasional hanya mempertimbangkan biaya operasional non-personalia, dan tidak memasukkan biaya investasi dan personalia.

Dengan asumsi bahwa studi BSNP mewakili kebutuhan operasional non-personalia, dapat dikatakan bahwa satuan biaya BOS kurang dari seharusnya (*under estimate*). Biaya investasi dan personalia, seperti gaji guru honorer, harusnya dialokasikan dari skema yang berbeda, misalnya biaya tersebut dipenuhi oleh pemerintah daerah.

Komponen Pembiayaan BOS, tahun 2015

1. Pengembangan perpustakaan (termasuk pembelian buku dan pembelian AC)
2. Kegiatan dalam rangka penerimaan peserta didik baru
3. Kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler peserta didik
4. Kegiatan ulangan dan ujian
5. Pembelian bahan habis pakai
6. Langganan daya dan jasa
7. Perawatan sekolah/rehab ringan dan sanitasi sekolah
8. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer (untuk sekolah/madrasah Negeri dibatasi maksimal 15% dari total dana BOS yang diterima)
9. Pengembangan profesi guru
10. Membantu peserta didik miskin yang belum menerima bantuan program lain seperti KIP
11. Pembiayaan pengelolaan BOS
12. Pembelian dan perawatan perangkat komputer

Juknis BOS 2015

Komponen biaya satuan BOS berdasarkan kategori biaya

OPERASIONAL NON PERSONALIA	Pembelian bahan habis pakai; Langganan daya dan jasa; Kegiatan dalam rangka penerimaan peserta didik baru; Kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler peserta didik; Kegiatan ulangan dan ujian; Perawatan sekolah/rehab ringan dan sanitasi sekolah; Pembiayaan pengelolaan BOS
OPERASIONAL & INVESTASI PERSONALIA	Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer (untuk sekolah/madrasah Negeri dibatasi maksimal 15% dari total dana BOS yang diterima); Pengembangan profesi gur
INVESTASI SARANA	Pengembangan perpustakaan (termasuk pembelian buku dan pembelian AC); Pembelian dan perawatan perangkat komputer
BIAYA PERSONAL SISWA	Membantu peserta didik miskin yang belum menerima bantuan program lain seperti KIP

Juknis BOS 2015

Dana BOS tidak digunakan secara efisien.

Di tengah kondisi umum sekolah yang masih kekurangan guru PNS (termasuk di sekolah/madrasah negeri) kelonggaran penggunaan dana BOS ini dimanfaatkan oleh sekolah untuk rekrutmen guru non-PNS. Selain itu, sekolah juga menggunakan dana BOS untuk kegiatan-kegiatan yang berujung pada peningkatan kesejahteraan guru, seperti untuk membayar honor guru Non-PNS, membiayai pengawasan dan penilaian ujian, dan biaya untuk pembelajaran ekstrakurikuler. Dengan demikian, proporsi alokasi dana BOS untuk kegiatan lain menjadi sangat terbatas. Berdasarkan hasil *Regional Independent Monitoring (RIM)* yang dilakukan oleh Bank Dunia tahun 2010, ditemukan 30 persen dana BOS yang diterima sekolah digunakan untuk gaji dan honor guru.

Untuk mengantisipasi membengkaknya penggunaan dana BOS untuk komponen gaji pegawai dan guru honorer, mulai tahun 2012 Kemendikbud telah mengeluarkan aturan yang membatasi pengeluaran untuk bayar gaji dan honor guru non PNS hanya sebesar 20 persen dari total dana BOS yang diterima sekolah. Kemudian pada juknis BOS tahun 2015 pembatasan ini kembali diperketat hanya mengijinkan penggunaan dana BOS untuk membayar gaji dan honor sebesar 15 persen saja. Akan tetapi jika masalah penataan dan pemerataan guru PNS tidak dibenahi, dapat dipastikan masalah penggunaan dana BOS yang melebihi ambang batas yang diijinkan akan tetap terjadi.

Photo credit: ©Josh Estey/USAID Program Representasi



Biaya satuan BOS tidak mempertimbangkan aspek keadilan antara daerah.

Pemerintah menetapkan besaran biaya satuan BOS sama untuk semua kabupaten/kota. Jika mengacu pada standar biaya yang dikeluarkan BNSP, biaya satuan BOS saat ini besarnya sama dengan standar biaya operasional non personalia untuk DKI Jakarta. Bagi daerah-dearah dengan indeks biaya pendidikan yang lebih besar dari Jakarta tentunya biaya satuan BOS saat ini tidak akan cukup.

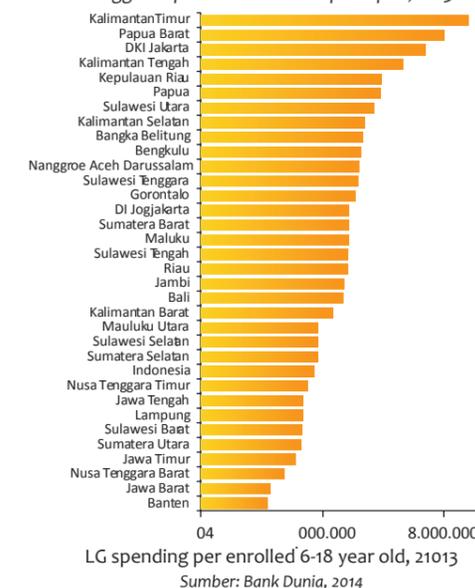
Indeks Biaya Pendidikan beberapa Propinsi di Indonesia

Propinsi	Indeks Biaya Pendidikan
NAD	1,006
Sumatera Barat	0,927
Riau	1,044
Bangka Belitung	1,048
DKI Jakarta	1
Banten	0,929
DI Yogyakarta	0,897
Jawa Timur	0,905
Kalimantan Timur	1,061
Sulawesi Utara	1,096
Bali	0,92
Nusa Tenggara Timur	1,086
Maluku	1,197
Papua	1,964
irian Jaya Barat	1,43

sumber, Permendikbud no. 69 tahun 2009

Berdasarkan hasil studi Bank Dunia tahun 2014, daerah dengan indeks pendidikan tinggi tersebut umumnya berada di wilayah Indonesia timur seperti NTT, Maluku Utara dan Sulawesi Barat yang anggaran pendidikannya juga rendah. Padahal alokasi APBD untuk menutupi kekurangan dana BOS sangat dibutuhkan.

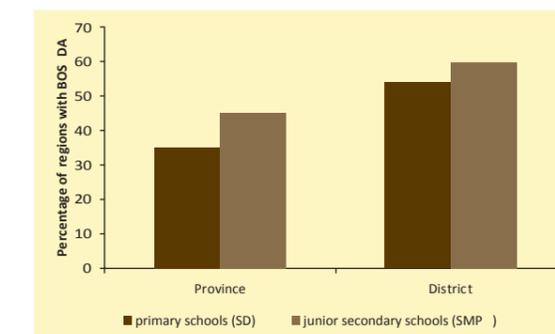
Anggaran pendidikan daerah perkapita, 2013



BOSDA dapat menutup kekurangan BOS, tapi tidak selalu dianggarkan.

Salah satu bentuk peran pemerintah daerah dalam pendanaan pendidikan adalah BOS daerah atau BOSDA. BOSDA muncul karena sebagian pemerintah menganggap BOS kurang memenuhi kebutuhan operasional sekolah. Hasil studi Bank Dunia tahun 2012 menyebutkan sekitar 60 persen Kabupaten/Kota dan 45 persen Provinsi di Indonesia mengalokasikan BOSDA. BOSDA tidak hanya untuk pendidikan dasar, tapi juga pendidikan menengah.

Jumlah daerah yang mempunyai BOSDA



Sumber: Bank Dunia, 2012

Bank Dunia menemukan di sebagian daerah, alokasi BOSDA justru berkurang bahkan menghilang seiring dengan naiknya satuan biaya BOS. Selain persoalan kenaikan BOS, hal tersebut juga disebabkan oleh rendahnya kapasitas fiskal daerah dan tidak adanya kemauan politik (political will) dari pemerintah daerah.



Photo credit: ©Josh Estey/USAID Program Representasi

Akibat kurang guru PNS di sekolah, pemakaian dana BOS untuk guru honor tak terhindarkan.

Masalah tingginya penggunaan dana BOS untuk membayar gaji guru honorer tidak semata karena faktor moral hazard sebagaimana disampaikan dalam point sebelumnya. Namun juga disebabkan tidak terpenuhinya guru-guru PNS di sekolah sehingga sekolah terpaksa memanfaatkan tenaga guru honorer.

Walau laporan UNESCO menyatakan bahwa rasio guru dan murid di Indonesia di tahun 2011 cukup ideal dengan perbandingan 1 orang guru untuk 16 siswa SD dan 1 orang guru untuk 22 siswa SMP. Rasio ini lebih kecil dibandingkan dengan negara-

negara asia pada umumnya, termasuk jika dibandingkan dengan Jepang dan Korea yang memiliki rasio guru terhadap murid tingkat SD 1 : 21 dan 1 : 18.

Akan tetapi berdasarkan paparan hasil studi ICW dalam Simposium Pendidikan Nasional pada Februari 2015, kecilnya rasio guru dan murid pada jenjang pendidikan dasar ternyata akibat keberadaan guru-guru PNS tidak merata. Merujuk pada studi Bank Dunia tahun 2014 yang menyatakan bahwa kekurangan guru PNS di tingkat SD mencapai 30 persen, sedangkan untuk tingkat SMP angkanya mencapai 59 persen.

Lebih lanjut studi ini juga mengidentifikasi kelebihan guru PNS di 11 persen di tingkat SD dan 27 persen di tingkat SMP.

Mengutip data yang bersumber dari Dirjen P2TK Kemdikbud tahun 2013 - sebagaimana tersebut dalam presentasi ICW di acara Simposium Pendidikan Nasional - bahwa saat ini diperkirakan jumlah guru untuk jenjang pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs Negeri dan Swasta) mencapai 1,9 juta orang. Dari jumlah tersebut 30 persen-nya adalah Guru Tidak Tetap (GTT) yang meliputi guru honorer, guru kontrak dan lainnya. Dengan demikian diperkirakan kekurangan guru PNS untuk jenjang pendidikan dasar mencapai 600 ribu orang.

Tabel estimasi kebutuhan guru di jenjang pendidikan dasar

Kebutuhan guru SD	Kebutuhan guru SMP
Satu guru per rombongan belajar	Di sekolah dengan lebih dari 96 siswa: minimal 32 (SSN) dan maksimal 36 (SPM) siswa per rombongan belajar
Di sekolah dengan lebih dari 168 siswa: minimal 28 (SSN - Sekolah Standar Nasional) dan maksimal 32 (SPM - Standar Pelayanan Minimum) siswa per rombongan belajar	Di sekolah kecil (<96 siswa) minimal 1 guru per mata pelajaran
Di sekolah kecil (<168 siswa) minimal 6 guru kelas per sekolah	Setiap guru mengajar minimal 24 jam per minggu
Semua sekolah memiliki satu guru pendidikan jasmani dan satu guru agama	Apabila beban mengajar seorang guru melebihi 40 jam per minggu, diperlukan satu guru tambahan
	Semua sekolah memiliki minimal 1 guru per mata pelajaran

sumber, paparan ICW dalam Simposium Pendidikan Nasional 2015

OPSI KEBIJAKAN

pemenuhan guru-guru PNS di sekolah mengingat komponen terbesar penggunaan dana BOS adalah gaji dan honor guru.

- Memisahkan skema pembiayaan investasi serta gaji pegawai dan guru honorer dari BOS. Sebelum Pemerintah berhasil memenuhi kebutuhan jumlah guru PNS di sekolah-sekolah Negeri, Pemerintah perlu menyiapkan skema pembiayaan khusus untuk memenuhi kebutuhan gaji guru dan pegawai honorer. Begitu juga untuk belanja peralatan dan pengeluaran lainnya yang masuk dalam kategori investasi.

CATATAN PENUTUP

Ditengah kekurangan alokasi dana BOS, banyak kepala daerah yang tidak mempunyai kemauan politik kuat untuk mengalokasikan APBD-nya untuk menutupi kekurangan BOS. Hal ini terlihat dari kecenderungan di banyak daerah yang mengurangi bahkan menghilangkan alokasi BOSDA. Untuk itu efektivitas pemanfaatan dana BOS perlu ditingkatkan agar tidak bergantung pada inisiatif daerah yang tidak pasti dalam mengurangi kesenjangan pembiayaan.

Diperlukan beberapa perbaikan kebijakan untuk mengatasi berbagai masalah di atas.

REFERENSI

Arksey, H. and O'Malley, L. (2005). *Scoping studies: towards a methodological framework, International Journal of Social Research Methodology*, 8, 1, 19-32.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019, Buku II Agenda Pembangunan Bidang*

Craw Jennifer (2014), *Statistic of the Month: Education Performance, Equity and Efficiency, Center on International education Benchmarking. <http://www.ncee.org/2015/01/statistic-of-the-month-education-performance-equity-and-efficiency/>.*

The World Bank (2012). *The BOSDA Improvement Program: enhancing equity and Performance through Local School Grants. Policy Brief.*

The World Bank (2013). *Indonesia: Spending More or Spending Better, Improving education financing in Indonesia. Report No. 73050-ID.*

The World Bank (2015). *Expanding education access and raising quality: Assessing the BOS program. A presentation material.*

The World Bank (2013). *Local Governance and Education Performance: a Survey of Quality of Local Education Governance in 50 Indonesian Districts.* Dalam Hendri, Febri (2015). *Kebijakan Penataan dan Pemerataan Guru PNS. Paparan Simposium Pendidikan Nasional.*

Undang Undang No. 20 tahun 2002 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang Undang Dasar (UUD) 1945

Publikasi ini dibuat atas dukungan dari Rakyat Amerika melalui Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID). Rekomendasi dan temuan dalam publikasi ini merupakan tanggung jawab Perkumpulan Article 33 Indonesia, dan tidak mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.

Ide besar kemunculan lembaga ini adalah keinginan kuat beberapa pegiat muda untuk membentuk sebuah think thank institution. Layaknya lembaga Think Thank, para pegiat lembaga ini mempunyai visi yang sama untuk berperan secara aktif membentuk lembaga advokasi berbasis riset. Tepat pada bulan Juli 2012 melalui akta notaris nomor: , lembaga ini resmi menjadi Article 33 Indonesia. Perubahan nama ini telah disahkan melalui akta notaris dan dicatat di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada 3 Oktober 2012, dengan nama resmi “Perkumpulan Artikel 33 Indonesia”

Nama Article 33 Indonesia tercetus dari keinginan menegakkan cita-cita luhur dalam Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat 3: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Jl. Tebet Dalam IV G No. 7
Jakarta Selatan 12810, Indonesia
Telp/Fax +62-21-83787963
Email: sekretariat@article33.or.id
Website : article33.or.id