

# Perencanaan dan Pembiayaan dalam Pencapaian SPM Bidang Pendidikan: Berdasarkan Temuan Governance and Decentralization 2 (GDS2)

**Blane Lewis dan Daan Pattinasarany**

*Roundtable Discussion*

Penghitungan Biaya dan Pembiayaan untuk Penyediaan  
Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Minimal

**Departemen Dalam Negeri dengan dukungan ASSD (GTZ), DSF, GRSII (CIDA)**

**Hotel Borobudur  
Jakarta, 25 Maret 2008**



# Kerangka Presentasi

- 1. GDS: Penjelasan Singkat.**
- 2. Menambah Budget atau Meningkatkan Efisiensi?**
- 3. Kesimpulan dan Topik Diskusi.**

# 1. GDS: Penjelasan Singkat

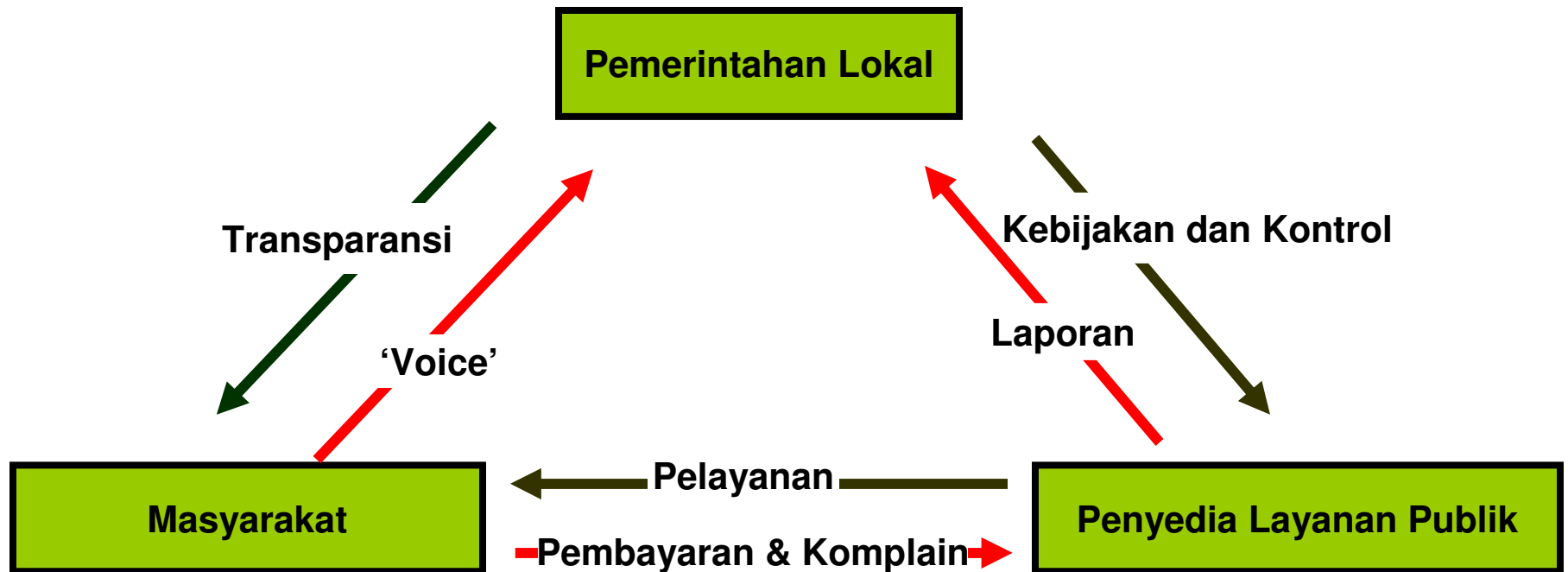


# Apa itu GDS?

- **Survei paling komprehensif** di Indonesia dalam mengukur dampak pelaksanaan desentralisasi dan kualitas pelayanan publik.
- *Komprehensif* dalam pengertian bahwa pengumpulan data dilakukan pada:
  - Pengguna pelayanan publik (masyarakat);
  - Penyedia pelayanan publik kesehatan (Puskesmas, Praktik Kesehatan Swasta, dan RSUD Daerah);
  - Penyedia pelayanan pendidikan (Kepala Sekolah, Guru dan Komite Sekolah);
  - Pembuat keputusan di tingkat Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota, Kepala Dinas Kesehatan dan Pendidikan).

# Kerangka GDS

Survei instrumen dibuat berdasarkan kerangka “Accountability Relationship” (World Development Report 2004)



# Pelaksanaan GDS

## Waktu dan jumlah lokasi:

- ❑ 2002: GDS1, pada 177 kabupaten/kota di 20 provinsi.
- ❑ 2004: GDS1+, pada 32 kabupaten/kota di 8 provinsi.
- ❑ 2006: GDS2, pada 134 kabupaten/kota di 29 provinsi.

## Keterkaitan antar survei:

- ❑ Perbedaan mendasar dalam hal cakupan (*width*) dan kedalaman (*depth*) topik yang ditanyakan.
- ❑ Pertanyaan-pertanyaan tidak terlalu komparabel, terutama dengan GDS1.
- ❑ Antara GDS1+ dan GDS2 cukup banyak ditemukan kesamaan pertanyaan meskipun ada perbedaan urutan pertanyaan pada kedua instrumen survei tersebut.

## Pelaksana survei:

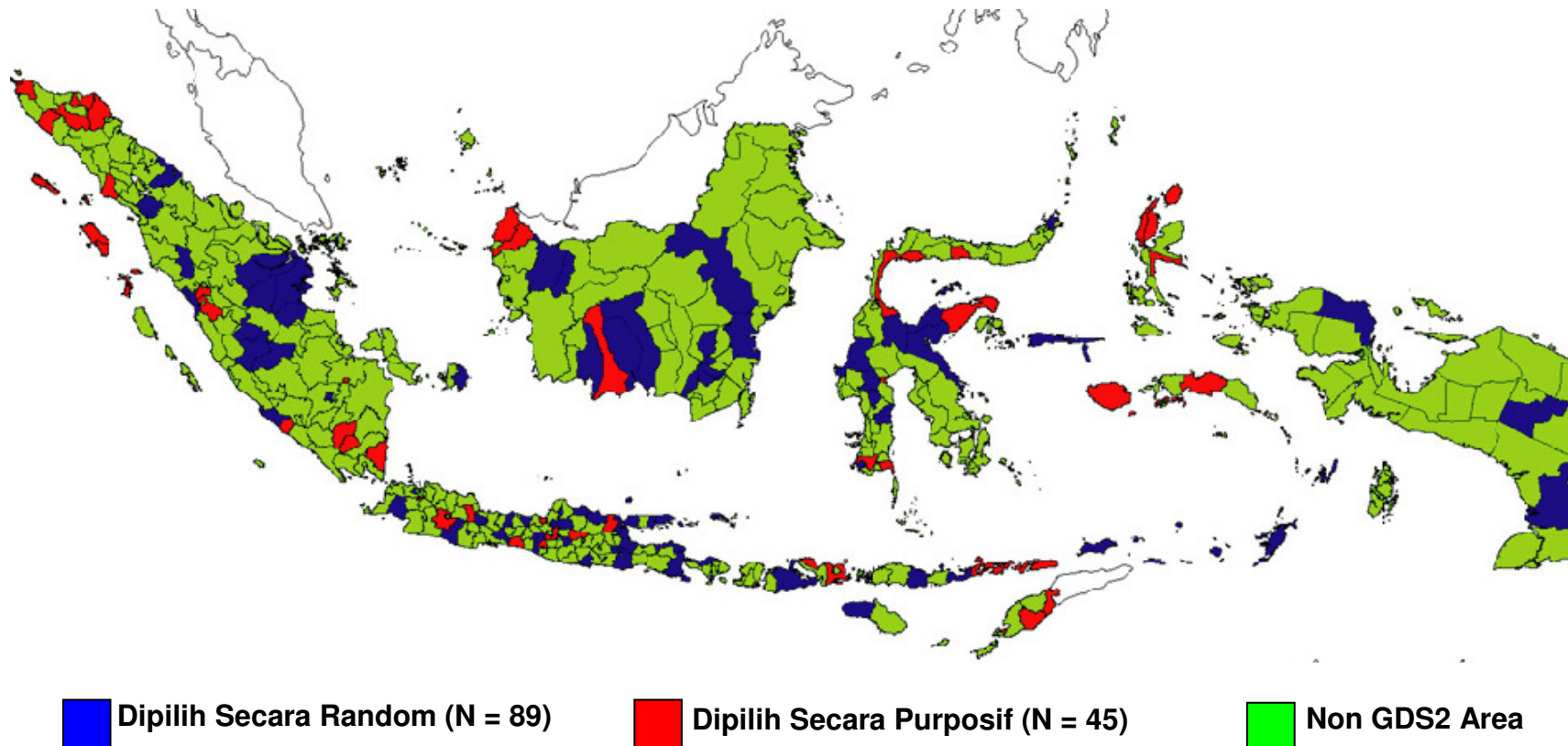
- ❑ Seluruh kegiatan pengumpulan data dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM) Yogyakarta, bekerjasama dengan berbagai perguruan tinggi di seluruh Indonesia.

# Keunggulan GDS

- Cakupan nasional (GDS2 dilaksanakan di sekitar 1/3 dari seluruh kabupaten/kota yang ada).
- Sebagian besar lokasi dan responden dipilih secara random. Pemilihan fasilitas kesehatan dan pendidikan merujuk pada fasilitas yang paling banyak digunakan responden rumah tangga.
- Menggali informasi dari pembuat kebijakan di daerah (Bupati/Walikota dan Kepala Dinas), penyedia pelayanan publik (Kepala Puskesmas, Kepala Sekolah, Kepala Desa, dll.) dan pengguna pelayanan publik (masyarakat).
- Menyediakan data sebagai ukuran untuk memonitor perubahan sehubungan dengan pelaksanaan desentralisasi dari waktu ke waktu (2002, 2004, 2006, 2008? ...).

# Lokasi Survei GDS2

- Lokasi survei dipilih secara random dan purposif.
- Pelaksanaan survei di lokasi purposif adalah untuk memperoleh data baseline bagi studi dampak proyek-proyek Bank Dunia (P2TPD, USDRP, dan P2DTK), ADB dan GTZ.





# Pemilihan Responden Rumah Tangga



- Pilih 3 kecamatan dalam kabupaten/kota secara PPS
- Pilih 2 desa/kelurahan dalam kecamatan secara PPS
- Pilih 2 dusun/sederajat dalam desa/kelurahan secara random

- Pilih 8 rumah tangga secara random dari daftar terkini
- Jumlah rumah tangga yang diwawancarai:
  - Random: 8.541
  - Purposif: 4.320



# Pemilihan Responden Fasilitas Kesehatan dan Pendidikan (1)

- Pemilihan fasilitas kesehatan dan pendidikan merujuk pada fasilitas yang paling banyak digunakan responden rumah tangga.
  
- Di tiap kabupaten/kota, pengumpulan informasi dilakukan terhadap
  - 9 Kepala Sekolah;
  - 18 Guru;
  - 9 Komite Sekolah; dan
  - 9 Data Sekunder Sekolah.



# Pemilihan Responden Fasilitas Kesehatan dan Pendidikan (2)

*dan...*

- 6 Kepala Puskesmas;
- 6 Data Sekunder Puskesmas;
- 18 Praktik Kesehatan Swasta; dan
- 1 Kepala RSUD Pemerintah.

*serta...*

- 12 Kadus;
- 6 Kades;
- 1 Kepala Dinas Pendidikan;
- 1 Dinas Kesehatan; dan
- 1 Bupati/Walikota.





## **2. Menambah Budget atau Meningkatkan Efisiensi?**

# Beberapa Kebijakan Mengenai SPM Pendidikan

## **Peraturan Pemerintah:**

- ❑ PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- ❑ PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

## **Peraturan Mendiknas:**

- ❑ Peraturan Mendiknas Nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru.
- ❑ Peraturan Mendiknas Nomor 19 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan Oleh Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.
- ❑ Peraturan Mendiknas Nomor 24 Tahun 2007 tentang Standar Sarana dan Prasarana Untuk SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA.
- ❑ Peraturan Mendiknas Nomor 50 Tahun 2007 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan oleh Pemerintah Daerah.



# Analisis Beberapa Aspek SPM Bidang Pendidikan

## SPM yang dianalisis:

- Ratio Siswa-Guru (*input*)
- Ratio Siswa-Kelas (*input*)
- Angka Partisipasi Murni (*output*)
- Persentase Siswa yang Tetap Sekolah (*output*)  
=  $(1 - \text{Angka Putus Sekolah}) \times 100\%$

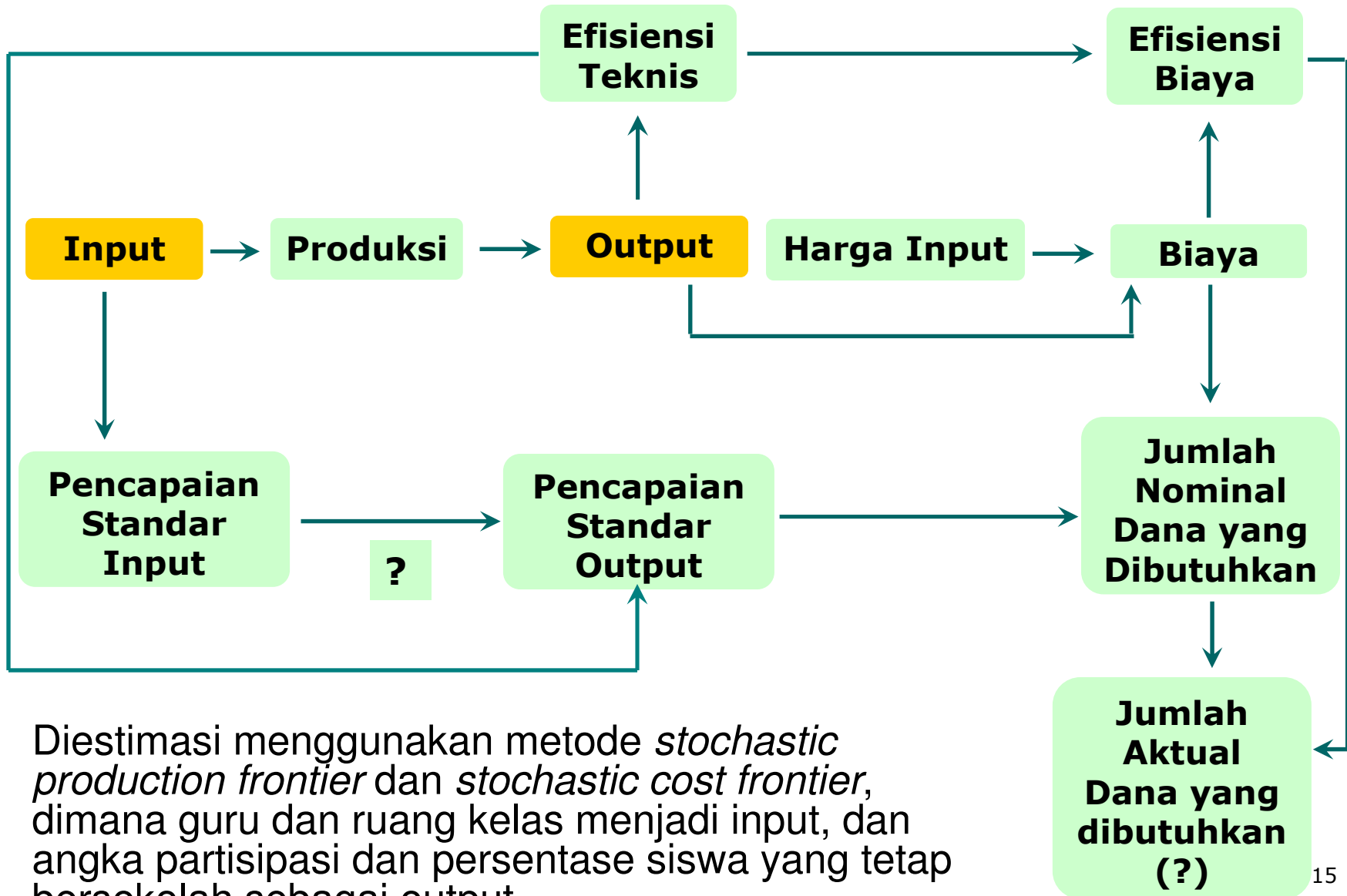
## Tiga topik yang dianalisis:

- Konsistensi antara SPM Input dengan SPM Output;
- Biaya untuk pencapaian SPM;
- Pentingnya peningkatan efisiensi teknis dan efisiensi biaya dalam pencapaian SPM.

## Metodologi:

- Estimasi fungsi produksi dan fungsi biaya pada tingkat sekolah, dengan menggunakan Stochastic Frontier Analysis.
- Simulasi beberapa alternatif pencapaian SPM.
- Data dari GDS2.

# Kerangka Analisis



Diestimasi menggunakan metode *stochastic production frontier* dan *stochastic cost frontier*, dimana guru dan ruang kelas menjadi input, dan angka partisipasi dan persentase siswa yang tetap bersekolah sebagai output.

# Data

Variabel	SPM*	Data GDS2	Persentase Pencapaian SPM
<b>Input:</b>			
Rasio Siswa - Guru	30.0	19.1	91.3
Rasio Siswa - Kelas	30.0	29.3	54.8
<b>Output:</b>			
Angka Partisipasi Murni (APM)	95.0	93.0 **	19.5
Persentase Siswa yang Tetap Bersekolah***	95.0	96.3	45.1
Jumlah Siswa yang Tetap Bersekolah		121,743 ****	
<b>Biaya:</b>			
Total Biaya 6 Bulan (juta rupiah)		46,600 ****	

Catatan:

\* Berdasarkan Permendiknas Nomor 129 Tahun 2004, kecuali untuk Rasio Siswa - Guru.

\*\* Data merujuk pada tingkat kabupaten/kota.

\*\*\* =  $(1 - \text{Angka Putus Sekolah}) \times 100\%$

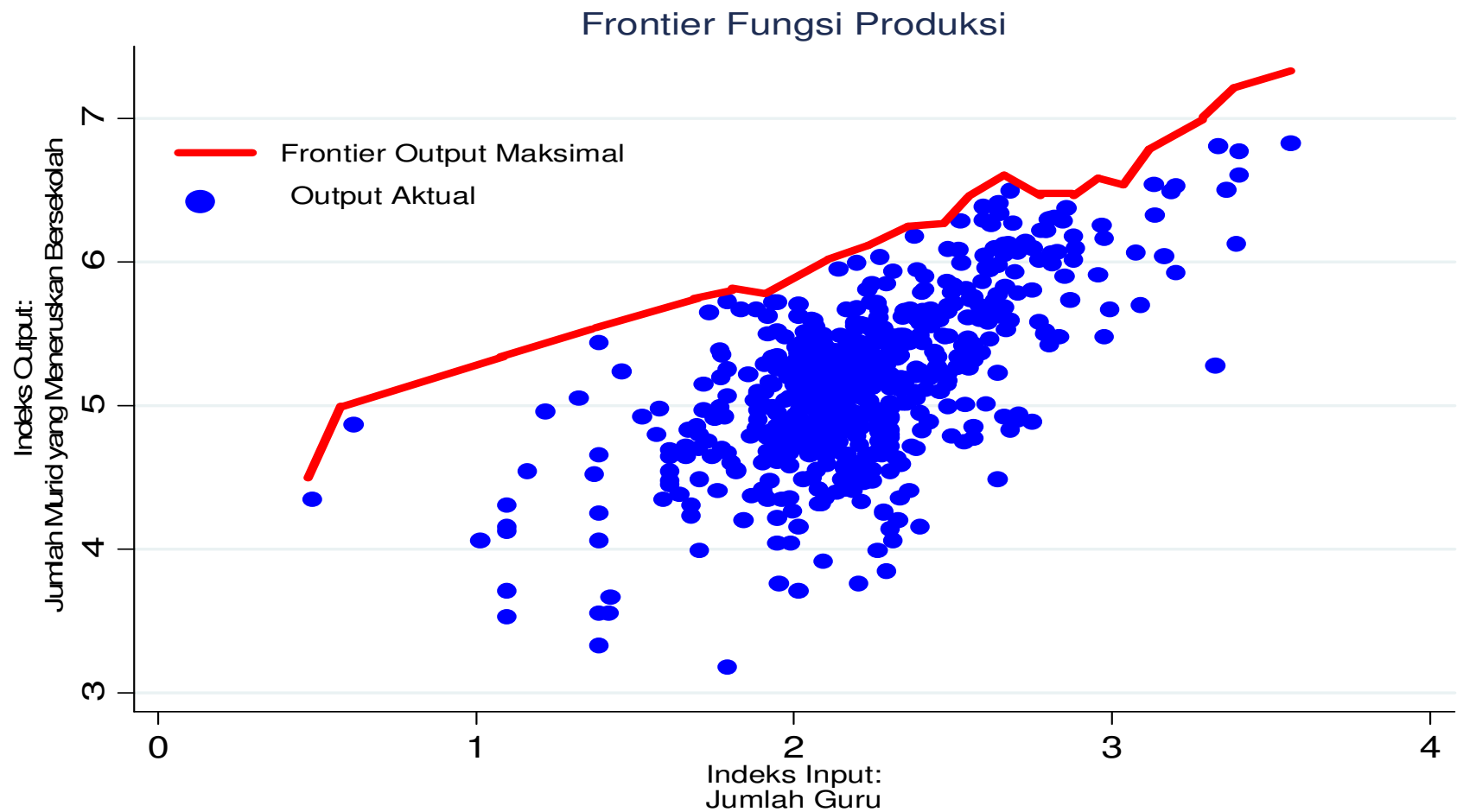
\*\*\*\* Merupakan total pada 592 sekolah yang diobservasi.



# Hasil Estimasi

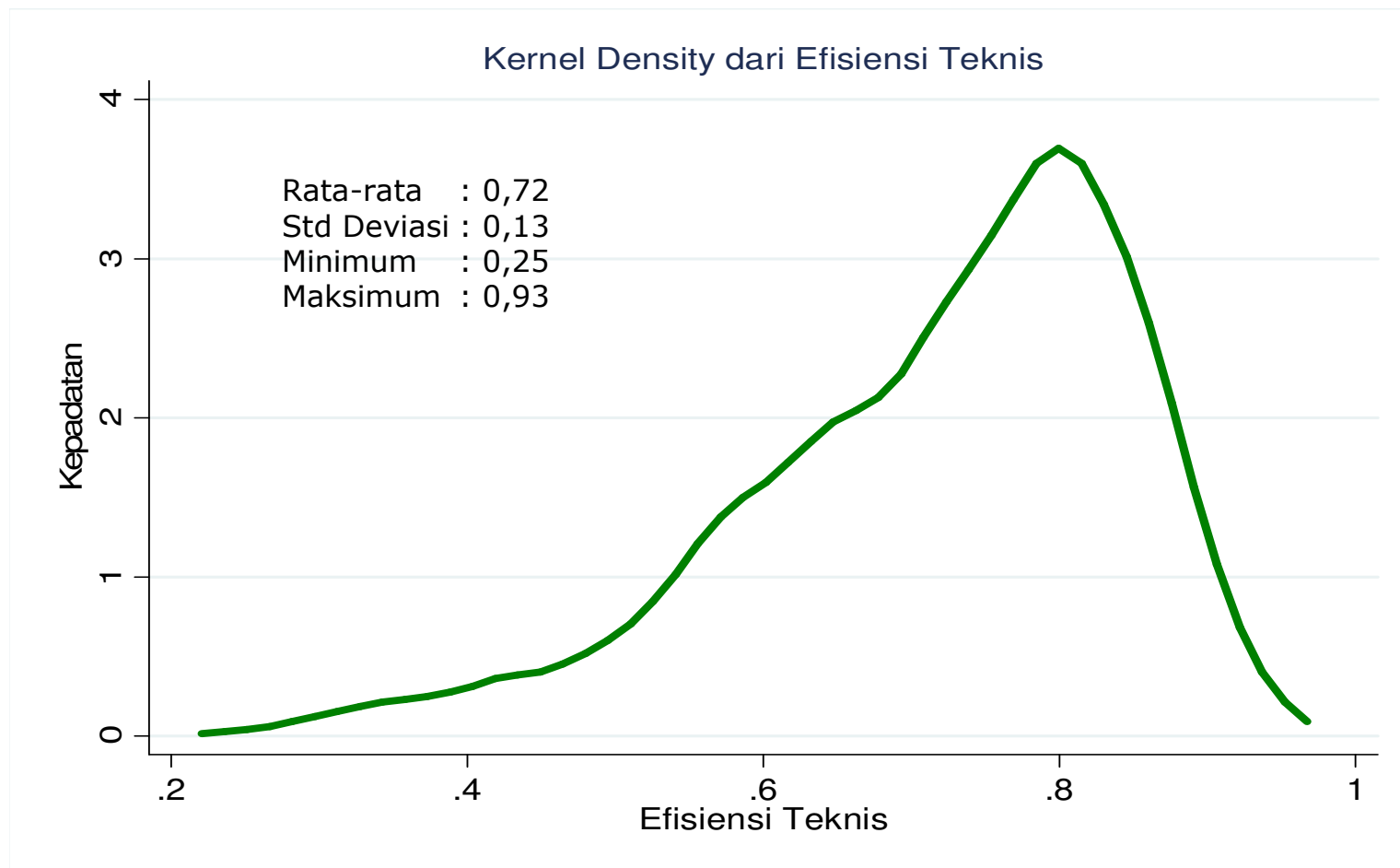
Elastisitas jumlah siswa yang tetap bersekolah terhadap:

- Jumlah guru = 0,51
- Jumlah ruang kelas = 0,73



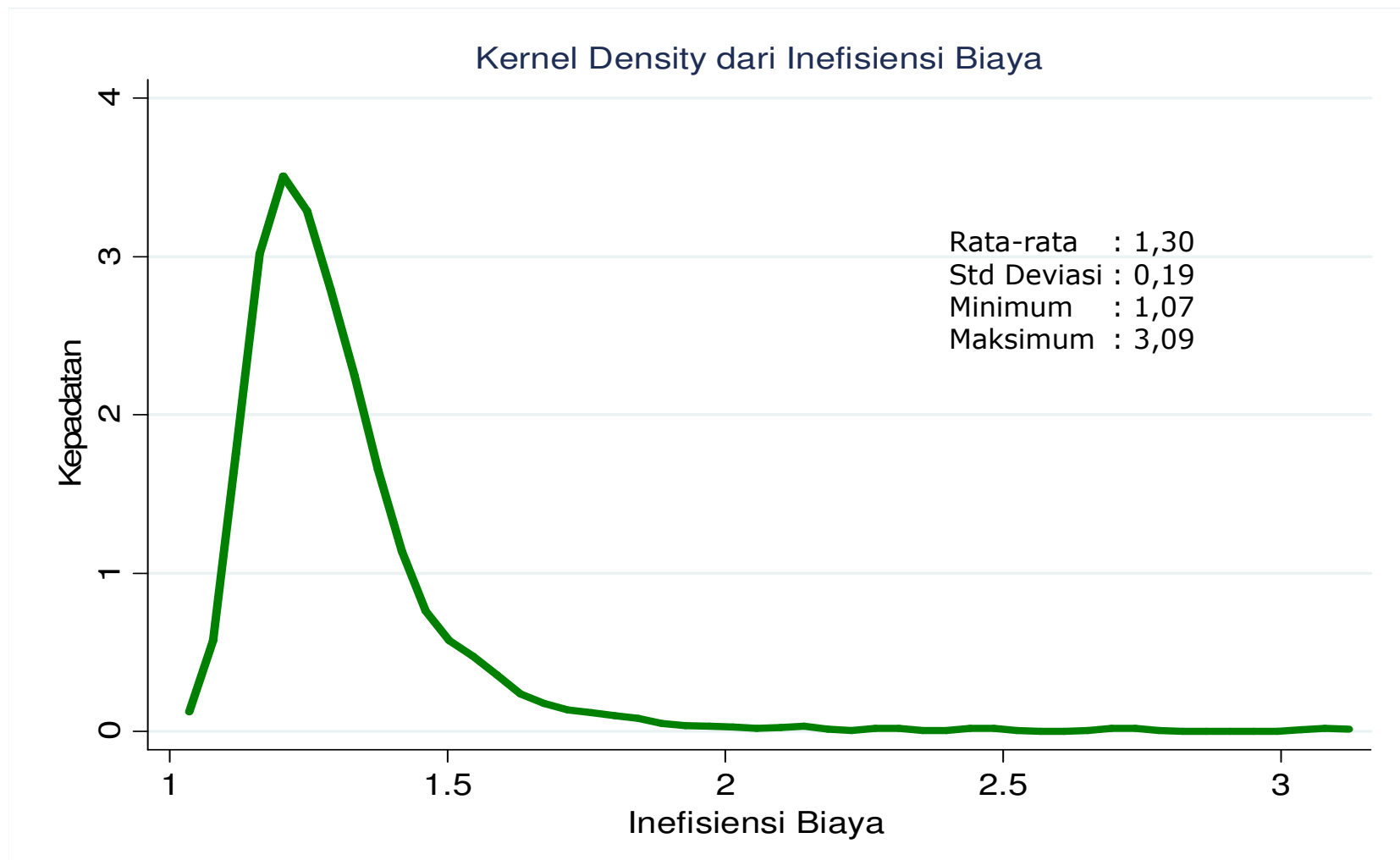
# Efisien Teknis

Rata-rata efisiensi teknis baru mencapai 72 persen dari tingkat optimal. Secara umum, SDN belum beroperasi pada tingkat yang optimal.



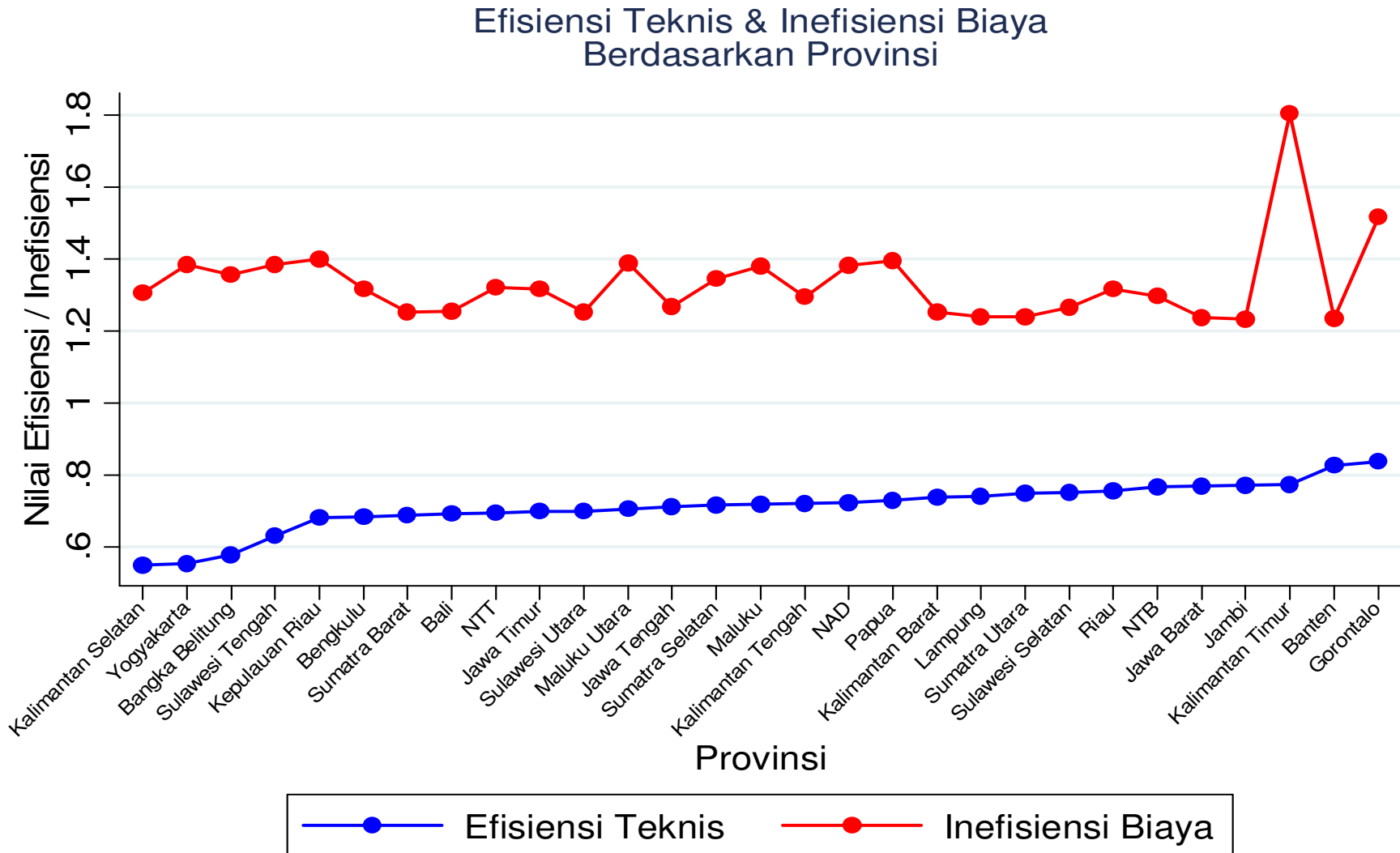
# Inefisiensi Biaya

Secara rata-rata SDN beroperasi dengan biaya 30 persen lebih tinggi dari tingkat optimal.



# Efisiensi Teknis vs. Inefisiensi Biaya

Daerah kaya cenderung tidak efisien secara biaya.



# Simulasi (1)

Pengaruh Peningkatan Input dan/atau Efisiensi Terhadap Jumlah Siswa yang Tetap Bersekolah

	Jumlah Siswa yang Tetap Bersekolah	Persentase SDN yang Memenuhi SPM
SPM	124,816	
Aktual	121,743	45.1
Dengan Peningkatan Efisiensi	151,234	98.1
Dengan Peningkatan Input (sesuai SPM)	145,015	72.0
Dengan Peningkatan Efisiensi dan Input	185,068	98.5


- Meningkatkan SPM *input* tidak selalu menghasilkan SPM *output*.  
Lalu, apa kegunaan dari pemenuhan standar input?  
Atau standar input-nya yang perlu dikaji ulang?
- *Peningkatan efisiensi input* akan **lebih berdampak** pada realisasi output dibanding penambahan input.

## Simulasi (2)

Jumlah dan Persentase Siswa yang Tetap Bersekolah  
Hasil Simulasi Biaya

	Jumlah Siswa yang Terdaftar	Persentase Siswa yang Tetap Bersekolah	Biaya (Juta Rupiah)	Biaya Efisien (Juta Rupiah)
Aktual	126,077	96.3	46,600	35,100
SPM	130,105	99.4	51,600	38,300

- Meningkatkan *output* sesuai SPM akan meningkatkan anggaran sekolah sebesar 10,7 persen (dengan tidak disertai peningkatan efisiensi).
- Meningkatkan efisiensi biaya sampai ke tingkat optimal, selain mampu membuat sekolah dapat mencapai target output, juga dapat mengurangi anggaran sekolah sebesar 21,7 persen.



# **3. Kesimpulan dan Topik Diskusi**

# Kesimpulan

- ❑ Hasil analisis menunjukkan adanya kemungkinan bahwa pemenuhan SPM input tidak konsisten dengan pencapaian SPM output.  
Contoh: Pemenuhan standar rasio guru-siswa dan rasio siswa-kelas tidak menjamin tercapainya standar partisipasi siswa serta persentase siswa yang tetap bersekolah.
- ❑ Di Indonesia, pelayanan SDN tidak efisien. Tingkat efisiensi teknis baru mencapai 72 persen dari tingkat optimal, sedangkan inefisiensi biaya masih 30 persen di atas tingkat optimal.
- ❑ *Peningkatan efisiensi input* akan lebih berdampak pada realisasi output dibanding penambahan input.
- ❑ Meningkatkan efisiensi biaya sampai ke tingkat optimal, selain mampu membuat sekolah dapat mencapai target output, juga dapat mengurangi anggaran sekolah.
- ❑ Sebagai catatan, metode analisis yang digunakan ini memerlukan data yang cukup komprehensif.



# Topik Diskusi

- Melihat pentingnya peningkatan efisiensi teknis maupun biaya, dan mengingat tidak konsistennya pemenuhan SPM input dalam mencapai SPM output:
  - Seauhmana urgensi dari pemenuhan SPM input?
  - Apakah SPM input yang ada perlu dikaji ulang?
  - Seauhmana peluang dapat dilakukan peningkatan efisiensi dalam pencapaian standar output?
- Apakah pembiayaan pelayanan pendidikan perlu didasarkan pada tingkat efisiensi sekolah baik secara teknis maupun biaya?
  - Perlukah insentif (yang tidak selalu dalam bentuk tambahan anggaran) agar Pemda kabupaten/kota lebih efisien dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan?



# *Terima Kasih...*

Untuk informasi dapat menghubungi

**Blane Lewis**  
**[blewis@worldbank.org](mailto:blewis@worldbank.org)**

dan

**Daan Pattinsarany**  
**[gpattinsarany@worldbank.org](mailto:gpattinsarany@worldbank.org)**

# Stochastic Frontier Analysis

Farrell (The Measurement of Productive Efficiency, 1957):

- Mengestimasi fungsi produksi serta mengidentifikasi 2 jenis inefisiensi, yaitu efisiensi teknis dan efisiensi alokatif.
- Efisiensi Teknis → Bagaimana memproduksi output sebanyak-banyaknya dengan menggunakan sejumlah input.
- Efisiensi Alokatif → Bagaimana memproduksi sejumlah output dengan biaya semurah mungkin.
- Untuk menentukan apakah sekolah beroperasi secara efisien, perlu mengetahui fungsi produksi (sekolah) yang efisien, namun fungsi produksi yang efisien ini tidak diketahui, sehingga perlu diestimasi.

Ada 2 cara untuk mengestimasi fungsi produksi yang efisien:

- Data Envelopment Analysis

Asumsi: deviasi dari 'efficient frontier' merupakan realisasi dari inefisiensi sekolah

- Stochastic Frontier Analysis

Asumsi: deviasi dari 'efficient frontier' dapat merupakan realisasi dari inefisiensi sekolah dan 'random shock' (kondisi diluar kontrol).