

2019 LAPORAN STUDI

PENERAPAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) PENDIDIKAN PADA SEKOLAH MENENGAH ATAS (SMA) NEGERI DI DKI JAKARTA

TIM PENELITI ARTICLE 33 INDONESIA
SUDIARTO
AGUS PRATIWI
MULYANA



Komplek Kejaksaan Agung Blok F21
Jalan Ragunan Raya Pasar Minggu

Jakarta Selatan 12520

LAPORAN STUDI
PENERAPAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH
(BLUD) PENDIDIKAN PADA SEKOLAH MENENGAH ATAS
(SMA) NEGERI DI DKI JAKARTA

Tim Peneliti Article33 Indonesia

Sudiarto

Agus Pratiwi

Mulyana

Jakarta, 2019

Studi BLUD Pendidikan

Kata Pengantar

Berbagai studi menjelaskan bahwa banyak hal yang mempengaruhi kualitas pendidikan, di antaranya guru, sarana prasarana, kurikulum, dan serta tata kelola pendidikan. Tata kelola mempunyai peran penting terutama dalam membangun kelembagaan yang kondusif bagi satuan pendidikan untuk menyelenggarakan proses belajar mengajar. Pengelolaan pendidikan membutuhkan inovasi dan ide ide baru, termasuk dalam hal tata kelola kelembagaan.

Pemerintah DKI Jakarta memperkenalkan konsep badan layanan umum daerah (BLUD) Pendidikan sebagai salah satu bentuk respons terhadap perubahan dan inovasi yang ditawarkan untuk perbaikan pengelolaan pendidikan. Konsep ini dimaksudkan agar sekolah mempunyai ruang yang cukup untuk berinovasi, berkembang, dan mengoptimalkan potensi yang ada dalam rangka peningkatan kualitas belajar dan hasil Pendidikan. Pada tahap awal, Dinas Pendidikan telah mulai menerapkan BLUD ini untuk sekolah menengah kejuruan (SMK) dengan tujuan utama mewadahi dan menyelesaikan masalah tata kelola keuangan unit usaha yang sudah berjalan saat ini. Dinas Pendidikan kemudian mendorong tahapan yang lebih jauh untuk mengimplementasikan BLUD dalam satuan pendidikan yang luas, terutama di tingkat sekolah menengah atas (SMA). Langkah ini membutuhkan kajian yang mendalam karena SMA, tidak seperti SMK, tidak mempunyai unit usaha yang menjadi penopang utama terbentuknya BLUD. Identifikasi kemungkinan dan pilihan pilihan yang dipunyai oleh Dinas Pendidikan dalam pengembangan BLUD Pendidikan terutama untuk SMA ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang akan dikeluarkan efektif untuk mencapai tujuan Pendidikan.

Dengan selesainya studi ini, kami mengucapkan banyak terima kasih pada tim Dinas Pendidikan DKI Jakarta atas dukungan dan fasilitasi sehingga pengumpulan data dan diskusi dapat berjalan dengan baik. Terima kasih juga disampaikan pada informan baik dari sekolah, beberapa lembaga yang menerapkan BLUD, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang informasinya sangat berguna bagi studi ini. Tak lupa, terima kasih pada tim peneliti Article 33 Indonesia yang memungkinkan laporan studi ini dibuat.

Salam,

Santoso
Direktur Eksekutif
Article 33 Indonesia

DAFTAR ISI

Pendahuluan

- 1.1. Latar belakang
- 1.2. Tujuan studi
- 1.3. Metodologi penelitian

Kajian Pustaka

- 2.1 Kajian peraturan perundang-undangan
- 2.2 Kajian teoretik
- 2.3 Kajian praktik baik

Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

- 3.1 Perbedaan BLUD pada SMK dan SMA
- 3.2 Pilot project BLUD pada SMANU-MHT
- 3.3 Model bisnis BLU pengelola dana
- 3.4 Opsi-opsi penerapan BLUD Pendidikan pada SMA
- 3.5 Penerapan kontrak kinerja pada SMA

Rencana Aksi Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

- 4.1 Penerapan BLUD Pendidikan pada SMANU-MHT
- 4.2 Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA selain SMANU-MHT

Tindak Lanjut

Referensi

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tengah menggulirkan inisiatif untuk menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) pada sekolah menengah atas (SMA) negeri. Inisiatif serupa telah dijalankan terhadap sejumlah sekolah menengah kejuruan (SMK) negeri di DKI Jakarta dengan menjadikan sebagai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Dengan skema BLUD, sekolah diberi fleksibilitas dalam menggunakan anggaran dan menentukan struktur organisasinya, termasuk penggunaan tenaga kerja non-PNS yang diharapkan dapat meningkatkan profesionalisme sekolah. Pada ujungnya, tujuan akhir yang ingin dicapai dari penerapan BLUD adalah meningkatnya kualitas pendidikan di DKI Jakarta.

Di sisi lain, terdapat perbedaan antara SMK dengan SMA, di mana SMK memiliki unit produksi (*teaching factory*) yang memberikan layanan penyediaan barang dan/atau jasa kepada masyarakat, seperti bengkel otomotif dan perhotelan, sehingga dapat diterapkan pola pengelolaan keuangan BLUD. Desain SMA yang menyelenggarakan pendidikan umum tidak memungkinkan adanya unit produksi sebagai *core business* yang dapat menghasilkan pendapatan (*income generating*) bagi sekolah. Secara khusus, sekolah-sekolah di DKI Jakarta juga dilarang melakukan pungutan dalam bentuk apapun dari masyarakat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) DKI Nomor 12 Tahun 2015.

Dalam praktiknya, skema BLU telah berkembang luas dari sebatas *income generating* ke arah pengelolaan sumber dana dari pemerintah dan masyarakat. Contohnya, Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) yang menghimpun dana pungutan ekspor (PE) untuk mendorong pengembangan industri kelapa sawit berkelanjutan, Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (Pusat P2H) yang mengelola dana reboisasi, dan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) yang mengelola dana APBN dan hibah internasional. Keunggulan dari penerapan BLU dibandingkan dengan satuan kerja (satker) biasa antara lain fleksibilitas penggunaan dana karena terlepas dari birokrasi APBN.

Selama ini SMA negeri di DKI Jakarta menerima dana-dana dari APBN dan APBD berupa bantuan operasional sekolah (BOS) dan biaya operasional pendidikan (BOP) serta bantuan sarana dan prasarana (sarpras). Pengelolaan BOS, BOP, dan sarpras cenderung bersifat *top-down* di mana sekolah tidak berperan sebagai kuasa pengguna anggaran (KPA) karena berada di bawah kendali Suku Dinas (Sudin) Pendidikan tingkat kota. Besarnya dana-dana yang diterima juga kerap kali tidak terserap dengan baik sehingga terpaksa dikembalikan sebagai sisa anggaran karena kebingungan sekolah dalam mengelola dana-dana tersebut.

Inisiatif penerapan BLUD memberikan peluang bagi perbaikan sistem pengelolaan BOS, BOP, dan sarpras pada SMA negeri di DKI Jakarta. Dengan skema BLUD, sekolah dapat mengembangkan inovasi program dan tidak terpengaruh oleh siklus APBD yang menjadi ranah Sudin dan Dinas Pendidikan. Selama ini sekolah sebagai bagian dari pemerintah tidak dapat merekrut tenaga non-PNS, sedangkan BLUD membolehkan, sehingga dimungkinkan untuk merekrut tenaga profesional swasta yang kompeten dalam manajemen dan pengembangan program.

Studi ini akan mengkaji apakah model tersebut selaras dengan regulasi dan praktik BLU/BLUD yang sudah berjalan, apa saja opsi-opsi yang mungkin diambil dalam penerapan BLUD pada SMA negeri di DKI Jakarta, dan merumuskan tindak lanjut kepada pihak-pihak terkait.

1.2 Tujuan studi

- 1) Melakukan tinjauan atas peraturan perundangan dan praktik yang sudah berjalan yang berkaitan dengan penerapan BLUD pada SMA negeri di DKI Jakarta
- 2) Mengkaji opsi-opsi alternatif yang dapat diterapkan dalam proses pembentukan BLUD pada SMA negeri di DKI Jakarta
- 3) Merumuskan tindak lanjut dalam penerapan BLUD Pendidikan pada SMA negeri di DKI Jakarta

1.3 Metodologi

Penelitian dilakukan secara kualitatif dengan pengambilan data sekunder dan primer.

- Data sekunder: peraturan perundangan, dokumen dan informasi terkait
- Data primer: wawancara mendalam dengan informan kunci yang terkait dengan penerapan BLUD pendidikan pada SMA negeri di DKI Jakarta:
 - ✓ Badan Kebijakan Fiskal-Kementerian Keuangan (BKF-Kemenkeu), untuk mendapatkan gambaran tentang bentuk-bentuk penerapan BLU
 - ✓ Subdirektorat Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) pada Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri, sebagai pembina teknis BLUD
 - ✓ SMA Negeri Unggulan Mohamad Husni Thamrin (SMANU-MHT) sebagai percontohan penerapan BLUD pendidikan

Kajian Pustaka

2.1 Kajian Peraturan Perundangan

Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendorong reformasi, bergeser dari penganggaran tradisional menuju penganggaran berbasis kinerja. Keterbatasan sumber pendanaan pemerintah yang makin tidak lagi bergantung pada pinjaman berbanding terbalik dengan kebutuhan yang semakin meningkat. Paradigma untuk mewirausahakan pemerintah (*enterprising government*) pada keuangan sektor publik diwujudkan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, melalui pembentukan instansi Badan Layanan Umum (BLU).

Tugas pokok dan fungsi BLU adalah memberi pelayanan kepada masyarakat dengan menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Mengikuti praktik yang jamak di banyak negara, terjadi pengagenan (*agencification*) aktivitas yang tidak melulu dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi dapat diselenggarakan seperti halnya bisnis pada umumnya (*business-like*). Satuan kerja (satker) yang beroperasi memberi layanan publik dapat membedakan diri dari fungsi pemerintah sebagai regulator.

Pola pengelolaan keuangan (PPK) BLU memberi fleksibilitas dalam mengelola anggaran, bahkan dapat mempekerjakan tenaga profesional non-PNS berserta remunerasi sesuai kontribusi. Ketentuan tentang PPK-BLU diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 yang diubah dengan PP Nomor 74 Tahun 2012. Satker pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangan dengan PPK-BLU jika memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

Yang tercakup dalam persyaratan substantif adalah kegiatan penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum, pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum, dan/atau pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Peraturan turunan tentang Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 yang diperbarui dalam Permendagri Nomor 79 Tahun 2018.

Pemberian status BLU/BLUD dapat dilakukan secara bertahap sebelum mencapai status penuh. Status bertahap diberikan bagi BLU/BLUD yang telah memenuhi persyaratan substantif dan teknis, tetapi belum memenuhi persyaratan administratif secara memuaskan. Yang dimaksud dengan persyaratan teknis adalah kriteria layak dan berpotensi yang direkomendasikan kepala satker. Sedangkan persyaratan administratif adalah sejumlah dokumen seperti surat pernyataan kesanggupan, pola tata kelola, rencana strategis, standar pelayanan minimal (SPM), dan aspek pelaporan keuangan.

2.2 Kajian Teoretik

Ball (2008) memandang bahwa privatisasi pendidikan merupakan sebagai solusi atas permasalahan belum memadainya layanan pendidikan publik. Menurut Walsh (1995), permasalahan tidak memadainya layanan publik merupakan cerminan kegagalan pemerintah yang disebabkan dua faktor utama yakni politik (kooptasi oleh kelompok kepentingan) dan birokrasi (boros atau tidak efisien dalam penggunaan sumber daya dan maksimalisasi anggaran). Tooley & Dixon (2006) mengaitkan privatisasi pendidikan dengan desentralisasi pendidikan, di mana terjadi pengalihan wewenang pengambilan keputusan, tanggung jawab dan tugas dari pemerintah kepada institusi pendidikan. Menurut Patrinos dalam Tooley & Dixon (2006), privatisasi pendidikan bisa juga dilihat dari sisi *demand* (pembiayaan seperti *voucher*) dan *supply* (pemberian dana kepada sekolah swasta).

Menurut Ball (2008), privatisasi pendidikan dapat dibagi ke dalam dua tipe, yaitu privatisasi endogen dan privatisasi eksogen. Privatisasi endogen yang diartikan sebagai mendatangkan ide, teknik dan praktik yang biasa dipakai oleh sektor swasta untuk sektor publik sehingga badan layanan publik menyerupai lembaga bisnis. Sedangkan privatisasi eksogen yaitu membuka partisipasi sektor swasta pada layanan pendidikan publik secara non-profit, dengan faktor pendorong bahwa pemerintah belum bisa menyediakan layanan pendidikan secara universal.

Tipe-tipe privatisasi endogen terdiri dari kuasi-pasar, *new public management* (NPM), dan manajemen kinerja. Dalam kuasi-pasar, orang tua memiliki kebebasan untuk memilih sekolah, dan sebaliknya sekolah berkompetisi untuk menarik siswa, yang berujung pada peningkatan standar sistem pendidikan dan mengurangi kontrol birokrasi. Dalam NPM, sekolah diberikan wewenang untuk mengelola anggaran sendiri dan merekrut serta menggaji pegawai, lebih dari sekadar administrasi pendidikan. Dalam manajemen kinerja, pemerintah menerapkan target untuk sekolah dan sistem pendidikan, akuntabilitas, dan pembayaran berbasis pada kinerja.

Tipe-tipe privatisasi eksogen terdiri dari: pendidikan swasta sebagai pelengkap pendidikan publik, mengontrakkan layanan non-inti pendidikan kepada swasta (seperti transportasi dan kebersihan sekolah), mengontrakkan layanan inti pendidikan kepada swasta (seperti pembuatan kurikulum), dan *public private partnership* (PPP).

Berlandaskan pada semangat mewirauasakan pemerintah, penerapan BLUD Pendidikan pada SMA akan memasukkan nilai-nilai perusahaan swasta ke dalam institusi pemerintah. Pendekatannya mengarah pada campuran antara *new public management* dan manajemen kinerja. Melalui BLUD, sekolah mendapatkan fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran dan dapat merekrut tenaga non-PNS serta memberikan remunerasi sesuai kinerja. Pemerintah juga dapat membuat kontrak kinerja kepada sekolah atau institusi BLUD Pendidikan lainnya untuk pencapaian target peningkatan kualitas pendidikan.

2.3 Kajian Praktik Baik

a. Penerapan BLUD pada SMK Negeri di DKI Jakarta

Usulan dan diskusi tentang penerapan BLUD pada SMK negeri di DKI Jakarta telah dimulai sejak 2015. Perubahan organisasi SMK menjadi BLUD merupakan salah satu upaya sistemik dalam mendorong revitalisasi SMK yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pada Agustus 2018, tiga SMK di DKI Jakarta telah ditetapkan menjadi BLUD bertahap melalui Keputusan Gubernur Nomor 1153, 1154, dan 1155 Tahun 2018, yaitu SMKN 27, SMKN 36, dan SMKN 57. Per Mei 2019, ketiga SMK mulai beroperasi dengan status BLUD penuh melalui Keputusan Gubernur Nomor 940, 941, dan 942 Tahun 2019.

Dibentuk pula gugus tugas pengembangan BLUD dan Dewan Pengawas BLUD untuk penerapan standar pelayanan, tarif, dan manajemen pengelolaan serta penetapan standar pengawasan. Tarif layanan unit produksi pada BLUD SMK telah diatur melalui Pergub Nomor 58 Tahun 2019, sedangkan standar pelayanan minimal (SPM) pada SMK diatur melalui Pergub Nomor 88 Tahun 2017, termasuk di antaranya standar pelayanan unit produksi *teaching factory*.

Pada 2018 sebanyak delapan SMK lainnya diajukan untuk masuk dalam proses penilaian kesiapan BLUD oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD). Berlanjut dengan operasional sebelas SMK berstatus BLUD bertahap dan pengajuan dua SMK untuk menjadi BLUD bertahap pada 2019.

Diproyeksikan pada 2020-2022 persiapan transformasi BLUD Pendidikan bertahap menjadi BLUD Pendidikan penuh dan *scaling up* ke semua sekolah.

Dari hasil kajian Article33 pada 2018, secara umum SMK menyambut baik dan semangat atas perubahan status menjadi BLUD karena memberi harapan untuk mengelola SMK lebih baik dan inovatif di masa depan. Tetapi SMK mengalami kesulitan untuk mempersiapkan dokumen administratif persyaratan untuk menjadi BLUD, terutama laporan keuangan dan rencana bisnis, sehingga diperlukan dukungan teknis untuk mempersiapkan dokumen tersebut.

Dalam proses perubahan menuju unit usaha yang profesional, SMK membutuhkan dukungan modal awal untuk revitalisasi aset, misalnya renovasi hotel atau pembelian alat produksi. Saat ini dukungan dari APBD untuk hal tersebut masih sangat rendah, sehingga SMK mencari dari sumber-sumber lain. Mekanisme pengusulan aset ini juga masih menggunakan cara yang konvensional, belum ada terobosan sehingga menghambat prosesnya.

Fokus status BLUD dalam jangka pendek pada peningkatan profesional unit usaha belum mempunyai rencana jangka panjang untuk peningkatan kualitas SMK (termasuk proses belajar-mengajar) secara keseluruhan. Belum ada peta jalan (*road map*) yang jelas dan detail yang menjelaskan tahapan dan langkah-langkah yang akan ditempuh (termasuk *milestones*) untuk mencapai visi SMK yang profesional dengan BLUD.

b. Perbandingan Antar BLU

Proses bisnis BLU telah mengalami evolusi yang mengarah pada investasi. *Clustering* bisnis usaha BLU berkembang ke arah pembiayaan hingga pengelola dana (*trust fund*). Contoh BLU pembiayaan antara lain Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (Pusat P2H), Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP), Pusat Investasi Pemerintah (PIP), dan Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN). Contoh BLU pengelola dana domestik adalah Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPD PKS), sedang BLU yang mengelola dana domestik maupun internasional adalah Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDLH).

Pusat P2H menyalurkan dana bergulir dari bagian pemerintah pusat atas dana reboisasi dan rehabilitasi hutan dari izin usaha pengumpulan hasil hutan berupa kayu (IUPHHK) kepada BUMN, BUMD, swasta, koperasi, atau kelompok tani hutan melalui skema pinjaman, bagi hasil, dan syariah. Setelah penggabungan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup, pengelolaan dana bergulir yang dilakukan Pusat P2H tidak hanya untuk pembiayaan pembangunan hutan tanaman tetapi juga pembiayaan investasi lingkungan.

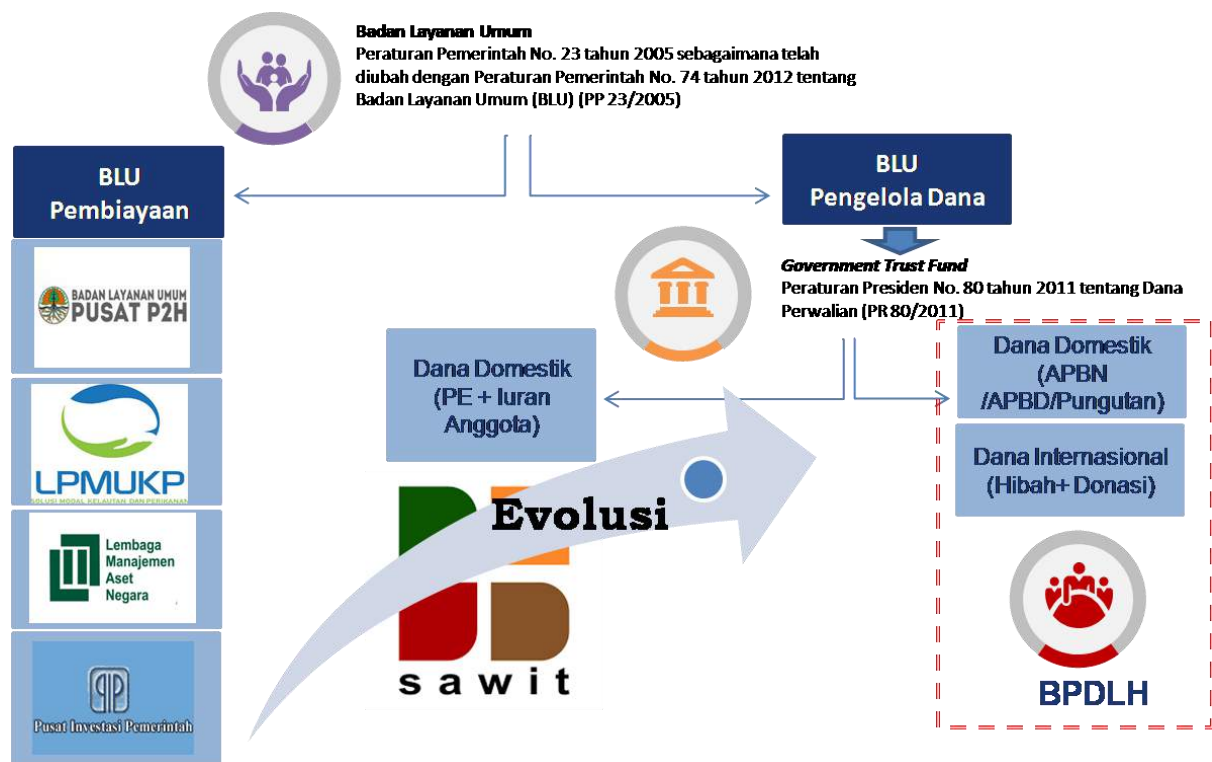
Di sektor kelautan dan perikanan, LPMUKP melakukan kegiatan pengelolaan modal usaha melalui pinjaman atau pembiayaan dana bergulir disertai dengan pendampingan kepada nelayan (usaha penangkapan ikan), pembudidaya, pengolah dan pemasaran hasil perikanan, usaha garam rakyat, dan usaha masyarakat pesisir seperti wisata bahari. Dana tersebut dapat disalurkan kepada usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), pelaku usaha langsung, lembaga keuangan mikro (LKM), maupun lembaga keuangan bank dan non-bank.

Dalam skala ultra-mikro, PIP bekerjasama dengan lembaga-lembaga keuangan non-bank menyalurkan pembiayaan dengan nilai di bawah kredit usaha rakyat (KUR) yang selama ini cenderung dinikmati segmen *bankable*. Pada awalnya PIP didesain sebagai lembaga investasi besar dengan skema *sovereign wealth fund* seperti Government Investment Center (GIC) dan Temasek

Holding milik Singapura atau BUMN Khasanah milik Malaysia. Tetapi karena tidak berjalan optimal, PIP sempat akan dilikuidasi dan dialihkan asetnya kepada PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI).

Untuk proyek-proyek strategis nasional, LMAN mendapat tugas untuk merencanakan pendanaan dan pendayagunaan lahan (*landbanking*) agar dapat mempercepat pembangunan infrastruktur seperti jalan tol. LMAN akan membayar dana talangan yang telah dikeluarkan oleh badan usaha jalan tol (BUJT) yang sebelumnya ditangani oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Melalui skema LMAN, tugas pembebasan lahan menjadi terpusat, tidak lagi di bawah urusan berbagai kementerian sehingga anggaran dapat dihemat dan tidak terbatas siklus APBN. Tugas awal LMAN adalah mengelola aset-aset negara yang *idle* agar mencapai parameter *return of assets* (ROA) yang sehat.

BPD PKS mengelola dana pungutan ekspor yang berasal dari perusahaan-perusahaan kelapa sawit dengan tujuan mendorong industri kelapa sawit yang berkelanjutan (*sustainable palm oil*). Dengan skema BPD PKS, selalu tersedia dana meskipun harga sawit turun tajam atau mengalami fluktuasi, serta fleksibilitas karena tidak melewati proses birokrasi APBN. Model pengelolaan dana yang lebih rumit adalah BPD LH yang dalam proses pembentukan, tidak hanya bersumber dari APBN tetapi juga hibah internasional, APBD, CSR (*corporate social responsibility*), dan filantropi.



Gambar 1. Evolusi BLU Pengelola Dana

Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

3.1 Perbedaan BLUD pada SMK dan SMA

Mengacu pada proses BLUD Pendidikan pada SMK, terdapat unit usaha produksi (*teaching factory*) yang dapat menerapkan prinsip-prinsip BLUD karena bersifat menyediakan layanan barang/jasa kepada masyarakat. Pada satu sisi unit usaha produksi merupakan bagian dari layanan pendidikan kepada siswa. Pada sisi yang lain unit usaha produksi tersebut menghasilkan pendapatan (*profitability*), sehingga dengan menggunakan skema BLUD diharapkan pengelolaannya dapat lebih baik dan tidak tercampur baur dengan fungsi layanan pendidikan.

Meskipun demikian fungsi utama SMK sebagai institusi pendidikan tetap harus diutamakan sebagai layanan dasar wajib oleh pemerintah daerah. Hal ini sejalan pula dengan prinsip BLUD, bahwa tujuan utama adanya unit usaha produksi pada SMK bukan untuk mencari keuntungan, sehingga nantinya tidak terjebak pada eksploitasi siswa. Tetapi dengan adanya skema BLUD, kualitas pembelajaran siswa dapat meningkat atau berdaya guna dan berdaya saing. Prinsip fleksibilitas pada BLUD diharapkan dapat menjadi dasar bagi pengelolaan unit usaha produksi SMK yang lebih baik.

Yang kemudian menjadi persoalan adalah bagaimana jika skema BLUD akan diterapkan pada SMA. Selama ini sumber pendapatan SMA berasal dari pemerintah melalui APBN dan APBD, di mana seluruh layanan kepada siswa digratiskan. Mau tidak mau, jika diterapkan BLUD, sekolah dibolehkan menarik pungutan demi meningkatkan layanan pendidikan. Konsekuensinya, hal ini dapat mendorong terjadinya disparitas antara sekolah yang mampu mengelola lebih baik dengan yang tidak mampu. Secara filosofis, penerapan BLUD mendorong institusi agar dapat mandiri, sehingga tidak terus-menerus bergantung kepada sumber pendanaan dari pemerintah. Jangan sampai sekolah semata-mata memanfaatkan prinsip fleksibilitas pada BLUD dalam mengelola pendapatan dari APBN/APBD.

3.2 Pilot Project BLUD pada SMANU-MHT

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta akan menguji coba penerapan BLUD Pendidikan pada SMAN Unggulan Mohamad Husni Thamrin (SMANU-MHT). Diresmikan pada 2009, SMANU-MHT saat ini menyelenggarakan pendidikan gratis dengan kewajiban siswa tinggal di asrama yang telah disediakan. Tiap tahunnya SMANU-MHT hanya menerima 88 orang siswa yang diterima melalui seleksi yang sangat ketat. Calon siswa harus memiliki nilai terbaik dari semester 1-5 pada jenjang SMP, kemudian mengikuti seleksi berupa psikotest, wawancara, dan tes akademik mencakup mata pelajaran matematika, IPA, dan bahasa Inggris. SMANU-MHT menyediakan alokasi 5% kursi untuk siswa yang berasal dari luar DKI.

SMANU-MHT dirancang khusus berbasis penguatan pada mata pelajaran *hard science* yaitu matematika, fisika, kimia, dan biologi dengan beban belajar rintisan sistem satuan kredit semester (SKA). SMANU-MHT menerapkan tiga kurikulum sekaligus, yaitu kurikulum nasional, kurikulum Cambridge, dan kurikulum Olimpiade. Berbeda dengan SMA lainnya, materi pelajaran yang biasanya ditempuh dalam tiga tahun dipadatkan dalam satu tahun, sesudahnya siswa berganti kurikulum. Dengan model pendidikan seperti itu, siswa SMANU-MHT tidak segan untuk bertarung dalam

kompetisi sains tingkat internasional. Setiap tahunnya 10-20% lulusan SMANU-MHT melanjutkan kuliah di luar negeri dan sisanya terserap di perguruan tinggi negeri (PTN).

Fasilitas pendukung bagi siswa SMANU-MHT disediakan, mulai dari asrama putra dan putri, laboratorium, tenaga dokter, gedung olahraga, lapangan sepakbola, lapangan tenis, kolam renang, hingga gedung serbaguna. Dengan kewajiban tinggal di asrama, siswa diharapkan dapat lebih fokus belajar dan berinteraksi dengan guru ataupun teman sebaya. Setiap hari siswa mengikuti kegiatan dari pukul 04:00 subuh hingga pukul 22:00 malam, termasuk hari Sabtu. Siswa mendapatkan makan tiga kali sehari dan *snack* serta vitamin. Siswa hanya diperbolehkan pulang dua kali dalam sebulan. Kedisiplinan siswa dipantau melalui jurnal dan rapor asrama.

Uji coba penerapan BLUD pada SMANU-MHT merupakan bagian dari Kebijakan Strategis Daerah (KSD) yang akan diberlakukan mulai tahun 2020. Dalam rangka mempersiapkan dokumen persyaratan BLUD, pihak SMANU-MHT aktif mencari informasi dari berbagai pihak, terutama SMK yang sudah menerapkan BLUD. Secara umum tidak terdapat kesulitan berarti dalam penyusunan dokumen persyaratan BLUD, kecuali pada standar pelayanan minimum (SPM) untuk anggaran berbasis kinerja. Hal ini tidak terlepas dari perbedaan antara SMA dengan SMK yang memiliki unit usaha produksi.

Sebagai sumber pendapatan, dalam rencana strategis bisnisnya SMANU-MHT memasukkan iuran rutin bulanan (IRB) kepada siswa, atau dulu disebut POMG dan SPP. Terdapat pula potensi pendapatan lain dari fasilitas pendukung, seperti sarana olahraga hingga tempat parkir kendaraan, khususnya jika digunakan pihak luar. Meskipun demikian nilai pendapatan dari fasilitas tersebut relatif kecil dibandingkan besaran dana untuk layanan pendidikan sebagai *core business* SMANU-MHT. Penggunaannya lebih sebatas ditujukan pada biaya perawatan fasilitas. Banyaknya kunjungan dari luar mengingat SMANU-MHT merupakan sekolah terbaik di DKI Jakarta dapat pula dijadikan potensi pendapatan dengan mengutip biaya untuk kebutuhan makanan bagi tamu.

Selain itu juga ada peluang penerimaan hibah dari pihak luar, baik dari perusahaan dalam bentuk *corporate social responsibility* (CSR) atau dari alumni. Selama ini kalangan alumni tertarik untuk memberikan hibah kepada SMANU-MHT, tetapi dengan skema yang ada saat ini harus masuk ke dalam sistem penganggaran Pemda DKI. Pendapatan BLUD selain bersumber dari jasa layanan bisa berasal dari APBN/APBD, hasil dari kerjasama, hibah dari perorangan atau badan baik terikat maupun tidak terikat, dan lain-lain pendapatan yang sah. Dengan skema BLUD, mereka dapat memberikan hibah langsung kepada SMANU-MHT. Tetapi secara jumlah dan frekuensi, penerimaan dari hibah tidak dapat diperkirakan pada awal penyusunan rencana bisnis, sehingga tidak dapat dijadikan dasar utama pembentukan BLUD.

Penerapan BLUD Pendidikan diyakini dapat memberikan manfaat bagi SMANU-MHT. *Pertama*, adanya fleksibilitas dalam menggunakan anggaran yang terlepas dari siklus APBD. Kasus yang pernah terjadi misalnya dalam lelang pengadaan makanan untuk siswa yang dilakukan pada bulan November-Desember, sedangkan pada bulan Januari sudah harus tersedia. Lelang bisa diulang hingga tiga kali karena pemenang tender tidak memenuhi syarat, sehingga baru selesai pada bulan Februari. Setelah berkoordinasi dengan pihak orang tua siswa, akhirnya pihak SMANU-MHT meminta solusi kepada Dinas Pendidikan dan dibantu dengan adanya anggaran melalui penunjukan langsung. Jika melalui skema BLUD, pengelolaan anggaran bisa dilakukan oleh SMANU-MHT tanpa terpaksa pada tahun anggaran sehingga mempermudah pelaksanaan.

Kasus lainnya adalah siswa kurang mampu yang ingin mengikuti perlombaan, di mana bagi siswa yang orang tuanya mampu tidak menjadi masalah. Dengan pola yang berlaku selama ini, SMANU-

MHT tidak dapat membantu pendanaan bagi siswa tersebut karena jadwal lomba-lomba yang ada tidak bisa diperkirakan pada awal tahun anggaran. Jika melalui skema BLUD, dapat dikelola anggaran untuk memberikan bantuan kepada siswa kurang mampu tersebut.

Kedua, skema BLUD memungkinkan adanya rekrutmen tenaga non-PNS dan renumerasi yang lebih baik bagi tenaga PNS maupun non-PNS. Selama ini untuk jadwal kegiatan belajar-mengajar dari pukul 06:30 pagi sampai 16:00 sore (Senin-Jumat) dilaksanakan oleh tenaga PNS dan honorer (non-PNS). Untuk kegiatan malam dan hari Sabtu, hanya bisa dilakukan oleh tenaga non-PNS. Jika diterapkan skema BLUD, pihak SMANU-MHT dapat meningkatkan pembayaran bagi tenaga non-PNS dan mencari sumber daya manusia (SDM) dengan kriteria yang lebih baik dari yang ada saat ini. Demikian pula dengan tenaga PNS yang ada dapat diberikan remunerasi sesuai dengan kontribusi yang diberikan. Termasuk kepala sekolah yang menyanggah beban setingkat eselon 3 tetapi dengan hak-hak yang diterima jauh di bawahnya.

3.3 Model Bisnis BLU Pengelolaan Dana

Dalam persyaratan substantif pembentukan BLU, dijelaskan bahwa instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan: (a) penyediaan barang dan/atau jasa layanan umum; (b) pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau (c) pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat. Contoh instansi yang melaksanakan pengelolaan dana adalah pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan.

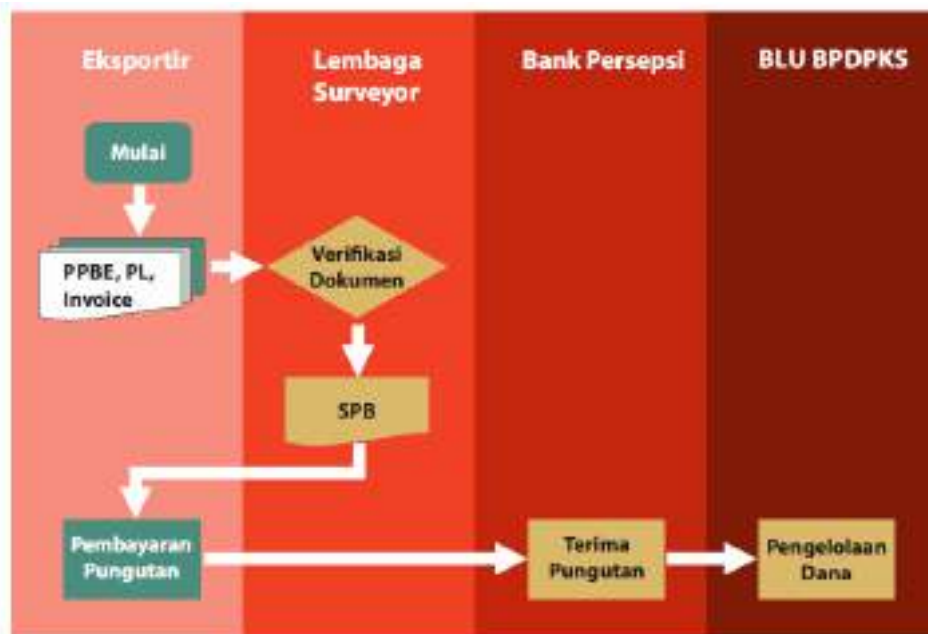
Saat ini model bisnis BLU pengelolaan dana telah berkembang luas, dari BLU pembiayaan (pengelola dana bergulir) menuju ke arah investasi dengan sistem wali amanat (*trust fund*). Contoh BLU pengelola dana bergulir antara lain Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan (Pusat P2H), Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP), Pusat Investasi Pemerintah (PIP), dan Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN). Sedangkan BLU *trust fund* adalah Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPD PKS) dan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH).

a. Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPD PKS)

BPD PKS dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113 Tahun 2015, sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan, dan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan Kelapa Sawit. Perpres mengalami dua kali perubahan yaitu Perpres Nomor 24 Tahun 2016 dan Perpres Nomor 66 Tahun 2018. BPD PKS sebagai unit organisasi non-eselon di lingkungan Kementerian Keuangan ditetapkan sebagai instansi pemerintah yang menerapkan PPK-BLU berdasarkan Keputusan Kementerian Keuangan Nomor 650/KMK.05/2015.

Tujuan utama penghimpunan dana sawit terutama disalurkan untuk peremajaan kebun sawit (*replanting*) dan insentif atau subsidi kepada perusahaan swasta penyedia bahan bakar nabati jenis biodiesel, selain dukungan terhadap riset dan edukasi sumber daya manusia sektor perkebunan kelapa sawit. Dana sawit diperoleh dari pungutan ekspor (PE) atas minyak sawit mentah (CPO) dan produk turunannya yang wajib dibayar eksportir disertai sanksi administrasi berupa denda atas ketidakpatuhan pembayaran. Tarif PE diberlakukan jika harga CPO di atas USD 750 per ton,

sedangkan jika harga turun maka besar PE ditetapkan sebesar USD 50 per ton untuk CPO dan USD 20-30 per ton untuk produk turunannya. PE dibayarkan oleh eksportir melalui rekening bank oleh yang ditunjuk oleh BDPKS setelah sebelumnya dilakukan pemeriksaan barang ekspor dan dokumen pendukungnya melalui lembaga surveyor Sucofindo.



Gambar 2. Skema Penghimpunan Dana Sawit oleh BDPKS

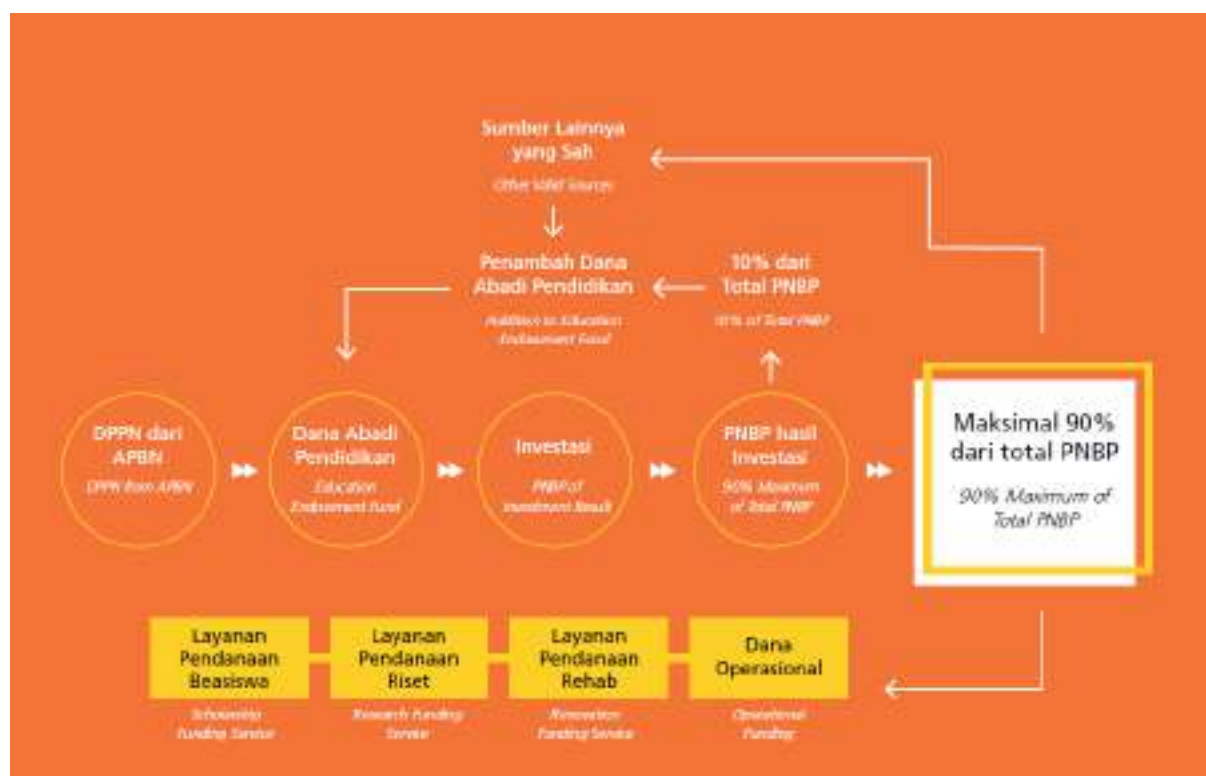
Penggunaan dana sawit untuk pengembangan biodiesel dapat berperan sebagai *buffer stock* jika harga CPO turun, khususnya ketika pasokan CPO melimpah. Dengan adanya pasar biodiesel, produk CPO dapat terserap di dalam negeri dan secara langsung mengurangi ekspor, sehingga harga CPO meningkat. Dana sawit juga berperan dalam menstabilkan harga CPO karena adanya kelebihan pasokan. Pengembangan biodiesel sejalan dengan kebijakan mandatori biodiesel B20 dan meningkatkan energi terbarukan dalam bauran energi nasional. Pemerintah dapat menghemat APBN dan devisa dari ketergantungan impor bahan bakar minyak (BBM) serta memenuhi komitmen kesepakatan Paris untuk perubahan iklim dalam mengurangi emisi gas rumah kaca. Peningkatan harga CPO berdampak pada peningkatan harga tandan buah segar (TBS) yang berujung pada meningkatnya kesejahteraan petani.

b. Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP)

Di sektor pendidikan terdapat Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 252 Tahun 2011, dan ditetapkan sebagai BLU berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 18 Tahun 2012. LPDP mengelola Dana Pengembangan Pendidikan Nasional (DPPN) sebagai alokasi anggaran dalam APBN baik berupa Dana Abadi Pendidikan (*endowment fund*) maupun Dana Cadangan Pendidikan. Pengelolaan dana dilakukan dengan pengembangan dana dan penyaluran hasil pengembangan dana untuk layanan beasiswa, pendanaan riset, dan rehabilitasi fasilitas pendidikan yang rusak akibat bencana alam.

Pengembangan dana dilakukan dengan melaksanakan investasi dalam berbagai instrumen untuk mendapatkan nilai tambah yang diharapkan (*expected return*). Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari hasil investasi tersebut digunakan untuk program layanan dan sisanya minimal sebagian kecil dikelola kembali untuk menambah dana abadi pendidikan. Sumber pendanaan lain di luar APBN mencakup hibah, hasil kerjasama, optimalisasi hasil komersialisasi riset, dan hasil usaha lainnya. Investasi dilakukan pada instrumen yang berisiko rendah dan likuid berupa deposito dan obligasi (surat utang negara). Ke depannya diharapkan investasi dapat lebih beragam dan menggali sumber pendanaan non-APBN untuk mengurangi ketergantungan kepada negara.

Secara kelembagaan, LPDP merupakan unit organisasi non-eselon di bidang pengelolaan DPPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan melalui Sekretaris Jenderal. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, LPDP berpedoman pada kebijakan umum yang ditetapkan dan disetujui oleh Dewan Penyantun yang terdiri dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Keuangan, Menteri Agama, dan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi. LPDP dipimpin oleh direktur utama dan membawahi empat direktorat, yaitu Direktorat Keuangan dan Umum, Direktorat Perencanaan Usaha dan Pengembangan Dana, Direktorat Dana Kegiatan Pendidikan, dan Direktorat Rehabilitas Fasilitas Pendidikan.



Gambar 3. Proses Bisnis Pengelolaan Dana LPDP

3.4 Opsi-opsi Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

a. BLUD Pendidikan pada SMANU-MHT

Dalam hal penerapan BLUD Pendidikan pada SMA, khusus untuk SMANU-MHT lebih mudah untuk dilakukan. Meskipun seluruh biaya pendidikan ditanggung APBN/APBD, tetapi dapat dibuka peran serta masyarakat untuk ikut mendanai. Alasannya, *pertama* karena keterbatasan APBN/APBD untuk

mengakomodasi seluruh kebutuhan SMANU-MHT dalam menjaga mutu layanan yang sudah ada. Pengenaan besaran tarif kepada masyarakat ditujukan untuk menunjang kebutuhan yang belum tercukupi oleh dana APBN/APBD. Misalnya, untuk kebutuhan pengajaran bahasa asing, akan lebih baik jika mencari tenaga pengajar dari penutur aslinya, yang tentunya membutuhkan dana yang lebih besar daripada tenaga lokal. Kemungkinan adanya resistensi dari masyarakat dapat dijelaskan bahwa untuk mendapatkan layanan yang lebih baik maka sudah sewajarnya masyarakat membayar lebih besar.

Kedua, adanya peluang pengembangan layanan yang bisa dilakukan oleh SMANU-MHT. Sebagai sekolah unggulan di DKI Jakarta, SMANU-MHT menarik minat bagi warga non-DKI untuk menyekolahkan anaknya di SMANU-MHT. Dengan keterbatasan APBD yang ada saat ini, SMANU-MHT hanya mengalokasikan 5% kursi bagi siswa dari luar DKI. Melalui skema BLUD, dimungkinkan bagi SMANU-MHT untuk menerapkan tarif berbeda bagi warga non-DKI yang ingin menikmati layanan unggulan yang diberikan. SMANU-MHT dapat membuka ruang kelas yang lebih besar dari alokasi yang ada saat ini yang masih ditanggung oleh APBD DKI. Kasusnya mirip dengan BLUD pada RSUD dan Puskesmas yang menggratiskan bagi warga setempat tetapi warga dari luar daerah yang akan berobat dikenakan tarif.

Ketiga, SMANU-MHT berstatus unit pelayanan teknis (UPT) dengan kepala sekolah bertindak sebagai kuasa pengguna anggaran (KPA) dan berhak mengajukan dokumen penggunaan anggaran (DPA). Hal ini berbeda dengan SMA lain, yang secara resmi menyandang status UPT tetapi dalam hal keleluasaan penggunaan anggaran berada di bawah Suku Dinas Pendidikan. Transformasi dari UPT menjadi BLUD akan lebih mudah, sesuai dengan prinsip bahwa skema BLUD diterapkan pada perangkat daerah yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan layanan umum. SMANU-MHT dapat menikmati fleksibilitas dalam penggunaan anggaran hingga rekrutmen tenaga non-PNS dengan kualifikasi yang lebih baik untuk meningkatkan mutu layanan.

b. BLUD Pendidikan pada SMA selain SMANU-MHT

Hal berbeda pada SMA selain SMANU-MHT yang sumber pendanaan seluruhnya dari APBN/APBD. Sesuai dengan amanat untuk menyelenggarakan wajib belajar hingga 12 tahun di DKI Jakarta, maka pemerintah menanggung keseluruhan biaya. Sebagai layanan wajib dasar Pemda, SMA tidak dapat melakukan pungutan kepada masyarakat. Jika akan diterapkan skema BLUD seperti halnya pada SMANU-MHT, maka dapat dibuka sumber pendanaan dari masyarakat dengan berbagai konsekuensi. Hal ini tentunya akan mengundang reaksi dari masyarakat dan mempertanyakan wajib belajar yang digaungkan oleh Pemda DKI Jakarta.

Selama ini terjadi kebuntuan pandangan antara Kementerian Keuangan sebagai pembina BLU pada tingkat nasional dan Kementerian Dalam Negeri sebagai pembina BLUD (daerah). Kemenkeu melihat skema BLU dapat diterapkan secara luas yang tidak terfokus pada bentuk penyedia layanan barang dan jasa. Menggunakan pola pengelolaan dana khusus, Kemenkeu banyak mengembangkan BLU seperti BPDPKS, LPDP, dan BPLH. Dalam hal kewenangan pembinaan, beban Kemendagri jangkauannya lebih besar karena mencakup semua BLUD di daerah. Dalam hal ini konsep BLUD pengelola dana (BOS, BOP, dan sarana prasarana) pada SMA dapat menjadi jalan keluar, dengan mengacu pada preseden yang dilakukan Kemenkeu pada BLU tingkat nasional.

SMA mengelola dana dari APBD/APBD dengan menggunakan bentuk kelembagaan BLUD, mencakup di dalamnya antara lain prinsip fleksibilitas penggunaan anggaran dan rekrutmen tenaga non-PNS. Tetapi banyaknya jumlah SMA di DKI Jakarta dapat membebani Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKAD) dalam mengelola akun-akun SMA. Hal ini dapat disiasati dengan menarik institusi BLUD bukan pada tingkat SMA, tetapi di atas SMA. Jumlahnya bisa satu lembaga pada tingkat provinsi,

atau dibentuk beberapa BLUD yang menaungi sekumpulan SMA, misalnya berdasarkan wilayah kota administrasi.

Model seperti itu akan mirip dengan LPDP sebagai BLU pengelola dana abadi pendidikan yang bukan merupakan institusi pendidikan. Berbeda dengan BLU layanan barang/jasa yang hanya semata-mata memberikan layanan, *genre* BLU pengelola dana melakukan tiga hal yaitu penghimpunan dana, pemupukan dana (diinvestasikan), dan penyaluran dana. Dana APBN/APBD yang masuk ke BLUD Pendidikan sebagian menjadi dana operasional, dan sebagian lagi dapat diinvestasikan pada instrumen keuangan yang memiliki risiko rendah. BLUD Pendidikan berlaku sebagai wali amanat (*trust fund*) terkait pengelolaan dana pendidikan menengah (SMA) di DKI Jakarta.

Sebagai model kelembagaan baru, BLUD tersebut dapat memberikan eksternalitas positif misalnya dengan memberikan layanan beasiswa dan dana riset dari inovasi pengelolaan anggaran yang ada. BLUD dapat bekerja sama dengan Dewan Riset Daerah (DRD) untuk menjalankan program kolaborasi riset dengan dana-dana yang ada. Keberadaan BLUD akan meringankan beban Dinas Pendidikan dan SMA, karena hal-hal mencakup administrasi, pelaporan, dan verifikasi dapat dilakukan oleh BLUD. Dengan demikian Dinas Pendidikan dan sekolah dapat lebih fokus pada pencapaian indikator kinerja kunci (KPI) kualitas pendidikan. Secara teknis, Dinas Pendidikan membuat kontrak dengan BLUD dengan menentukan kinerja yang harus dicapai dan menitipkan dana BOS dan BOP kepada BLUD.

c. Opsi-opsi Alternatif

Dengan demikian, akan ada dua model penerapan BLUD Pendidikan pada SMA yaitu pengembangan layanan pada SMANU-MHT dan pengelolaan dana pendidikan pada SMA negeri selain SMANU-MHT. Masing-masing opsi berikut memiliki kelebihan dan kekurangan dipandang dari aspek kelembagaan maupun aspek pengelolaan keuangan.

(i) Kondisi saat ini (tidak ada penerapan BLUD)

Dalam kondisi saat ini, hanya SMANU-MHT yang paling siap dikembangkan dengan skema BLUD penyedia layanan barang/jasa, dengan tujuan pengembangan layanan. Secara kelembagaan SMANU-MHT menjalankan fungsi sesungguhnya sebagai unit pelaksana teknis (UPT) yang dapat dikembangkan ke arah pola pengelolaan keuangan BLUD. SMA selain SMANU-MHT secara formal berstatus UPT tetapi masih menginduk pada Suku Dinas (Sudin) Pendidikan DKI. Baik SMANU-MHT maupun SMA yang lain sama-sama mendapatkan sumber pendanaan terutama dari APBN (BOS) dan APBD (BOP). Perbedaannya bahwa SMANU-MHT sebagai UPT melakukan penganggaran dan memiliki akun sendiri di BPKD, sedangkan pada SMA yang lain penganggaran dilakukan oleh Dinas Pendidikan dengan pertanggungjawaban oleh SMA dan akun seluruh SMA digabungkan ke dalam Dinas Pendidikan.

(ii) Bentuk kelembagaan selain BLUD

Bentuk kelembagaan sebagai UPT dapat dijadikan sebagai tahapan menuju penerapan BLUD, khususnya pada SMA selain SMANU-MHT. Sebagai UPT, koordinasi dapat dilakukan secara langsung oleh SMA kepada Dinas Pendidikan tanpa melalui jenjang pada Satuan Pelaksana (Satlak) kecamatan dan Suku Dinas tingkat kota/kabupaten administrasi. SMA melakukan penganggaran secara langsung dan dipertanggungjawabkan kepada BPKD. Perbedaannya dengan skema BLUD, pada UPT tidak terdapat fleksibilitas karena masih harus mengikuti siklus APBN/APBD. Konsekuensi dari bentuk UPT adalah dibutuhkan banyak sekali akun di BPKD untuk tiap-tiap SMA yang jumlahnya saat ini mencapai 117 di DKI Jakarta.

(iii) BLUD pada tingkat SMA

Secara model bisnis, terdapat dua jenis BLUD Pendidikan yaitu pengembangan layanan pada SMANU-MHT dan pengelolaan dana pendidikan pada SMA selain SMANU-MHT. Dalam tahap awal sebagai BLUD, SMANU-MHT juga masih menerima sebagian besar pendapatan dari APBN/APBD sehingga terdapat fungsi pengelolaan dana pendidikan di dalamnya. Tetapi dalam jangka panjang, SMANU-MHT dapat memperbesar porsi pendapatan dari sumber-sumber di luar APBN/APBD sesuai dengan filosofi penerapan BLUD. Secara kelembagaan, sebagai BLUD baik SMANU-MHT maupun SMA yang lain memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran dan dapat merekrut tenaga non-PNS dengan remunerasi. Khususnya untuk SMANU-MHT, diversifikasi sumber pendapatan dapat cukup masif dilakukan melalui pengenaan tarif untuk pengembangan layanan, selain dari hibah dan kerjasama. Tetapi seperti halnya UPT, penerapan BLUD pada tingkat SMA juga membutuhkan banyak akun untuk masing-masing SMA di BPKD.

(iv) BLUD pada tingkat kumpulan SMA

Pada SMA selain SMANU-MHT, penerapan BLUD pengelola dana pendidikan dapat dilakukan melalui institusi baru yang menaungi kumpulan beberapa SMA. Dengan demikian privilege seperti fleksibilitas akan dimiliki oleh BLUD, bukan oleh SMA. BLUD lebih fokus pada pengelolaan dana pendidikan dan melayani SMA yang dinaungi. Kelembagaan SMA dapat berjalan seperti kondisi saat ini atau berbentuk UPT, dengan konsekuensi seperti pada opsi-opsi di atas. Pembentukan BLUD dapat dilakukan pada tingkat wilayah atau mengikuti struktur kota/kabupaten administrasi, di mana masing-masing BLUD memiliki akun di BPKD. Sebagai tahapan menuju BLUD, Pemprov DKI dapat membentuk institusi baru berbentuk UPT terlebih dahulu untuk dikembangkan menjadi BLUD.

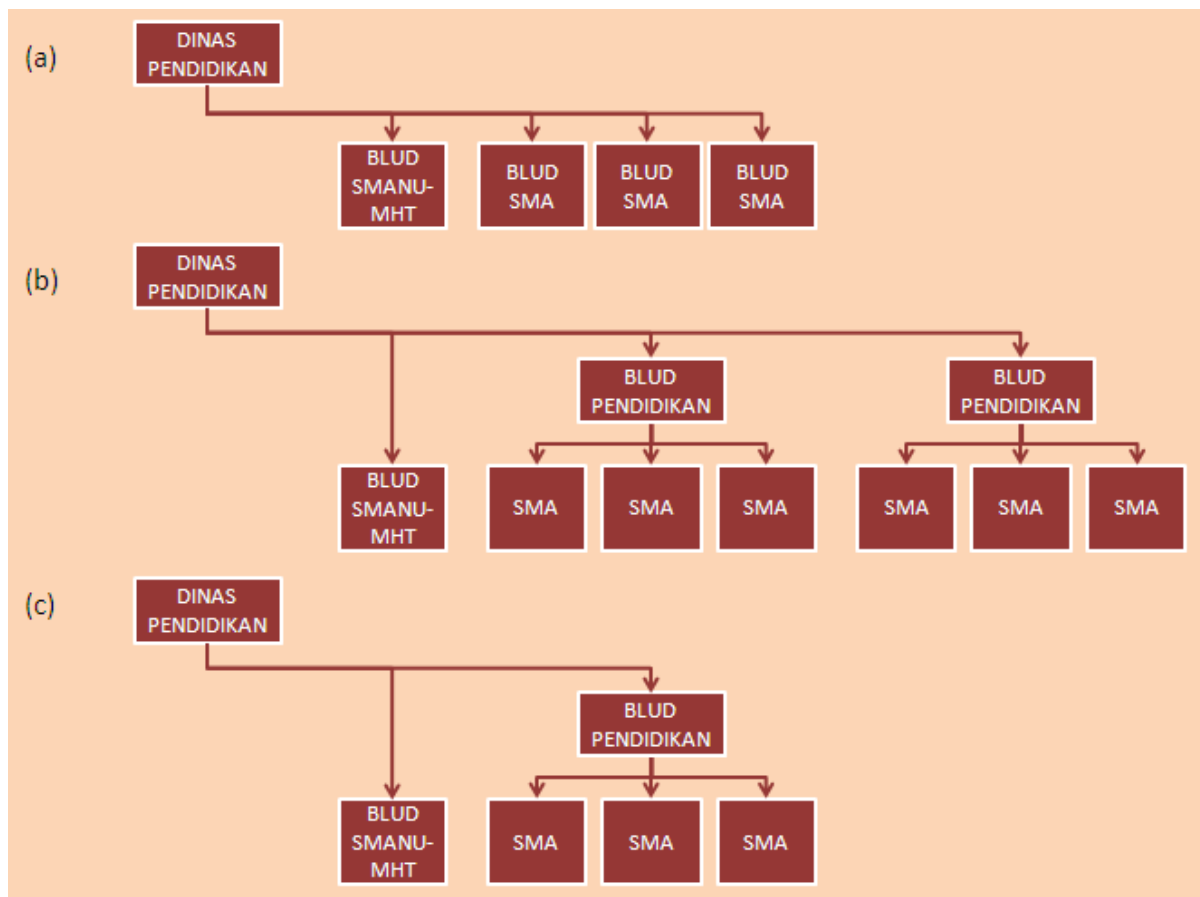
(v) BLUD pada tingkat provinsi

Alternatif lainnya adalah pembentukan satu BLUD pada tingkat provinsi yang menaungi seluruh SMA di DKI Jakarta. Seperti halnya BLUD pada tingkat kumpulan SMA, fleksibilitas juga dimiliki oleh BLUD, bukan oleh SMA. Dari aspek pengelolaan keuangan, opsi ini lebih sederhana karena hanya membutuhkan satu akun BLUD di BPKD. Tetapi beban dan tanggung jawab akan dipikul oleh satu BLUD, tidak tersebar jika terdapat beberapa BLUD pada tingkat kumpulan SMA. Selain itu tidak ada kompetisi antar-BLUD jika hanya ada satu BLUD pada tingkat provinsi.

Tabel 1. Opsi Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

Opsi	Kelembagaan	Pengelolaan Keuangan
Kondisi saat ini	- Hanya SMANU-MHT yang menjalankan fungsi penuh sebagai UPT dengan kepala sekolah sebagai KPA. - SMA lain berstatus sebagai UPT tetapi berada di bawah Suku Dinas (Sudin) Pendidikan, dengan koordinasi bertahap ke Seksi Kecamatan, Sudin, dan Dinas Pendidikan.	- Sumber pendapatan dari dari APBN (BOS), APBD (BOP), dan hibah. Tidak boleh melakukan pungutan kepada siswa. - Untuk SMA selain SMANU-MHT, penganggaran BOP oleh Dinas Pendidikan dan dipertanggungjawabkan oleh SMA. - Untuk SMA selain SMANU-MHT, akun di BPKD digabung dengan Dinas Pendidikan.
Bentuk selain BLUD (UPT)	- Koordinasi langsung ke Dinas Pendidikan	- Sumber pendapatan dari dari APBN (BOS), APBD (BOP), hibah, dan kerjasama.

	- Tidak memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran	- Penganggaran dari APBD langsung oleh sekolah dan dipertanggungjawabkan langsung kepada BPKD. - Membutuhkan banyak akun di BPKD (1 akun per SMA).
BLUD pada tingkat SMA	- Koordinasi langsung ke Dinas Pendidikan - Memiliki fleksibilitas dalam pengelolaan anggaran - Dapat merekrut tenaga non-PNS dengan renumerasi	- Sumber pendapatan dari dari APBN (BOS), APBD (BOP), hibah, kerjasama, jasa layanan, dll - Penganggaran dari APBD langsung oleh sekolah dan dipertanggungjawabkan langsung ke BPKD. - Membutuhkan banyak akun di BPKD (1 akun per SMA).
BLUD pada tingkat kumpulan SMA (berdasarkan wilayah atau kota administrasi)	- Dinas Pendidikan berkontrak dengan BLUD-BLUD yang ada untuk mengelola dana dan pencapaian kinerja - Fleksibilitas ada pada BLUD-BLUD yang ada, bukan pada tingkat SMA - Rekrutmen tenaga non-PNS ada pada BLUD-BLUD yang ada, bukan pada tingkat SMA	- Sumber pendapatan BLUD dari dari APBN (BOS), APBD (BOP), hibah, kerjasama, jasa layanan, dll. SMA menerima jasa layanan dari BLUD yang menaungi. - Penganggaran dari APBD dilakukan oleh BLUD berdasarkan kebutuhan dari SMA yang dinaungi, dan dipertanggungjawabkan oleh BLUD-BLUD yang ada kepada BPKD. - Hanya membutuhkan sedikit akun di BPKD (1 akun per BLUD), sekolah dapat berstatus sebagai UPT atau seperti kondisi saat ini.
BLUD pada tingkat provinsi	- Dinas Pendidikan berkontrak dengan 1 BLUD untuk mengelola dana dan pencapaian kinerja - Fleksibilitas ada pada 1 BLUD, bukan pada tingkat SMA - Rekrutmen tenaga non-PNS ada pada 1 BLUD, bukan pada tingkat SMA	- Sumber pendapatan BLUD dari dari APBN (BOS), APBD (BOP), hibah, kerjasama, jasa layanan, dll. SMA menerima jasa layanan dari BLUD yang menaungi. - Penganggaran dari APBD dilakukan oleh BLUD berdasarkan kebutuhan dari seluruh SMA, dan dipertanggungjawabkan oleh BLUD kepada BPKD. - Hanya membutuhkan 1 akun BLUD, sekolah dapat berstatus sebagai UPT atau seperti kondisi saat ini.



Gambar 4. Opsi Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

(a) BLUD pada tiap SMA (b) BLUD pada kumpulan SMA (c) BLUD pada tingkat provinsi

3.5 BLUD dan Peningkatan Kinerja Sekolah

Salah satu tujuan dari penerapan BLUD Pendidikan adalah untuk meningkatkan kinerja sekolah. Investasi yang dilakukan oleh Pemerintah DKI Jakarta pada sektor pendidikan sangat besar. Sekolah di DKI Jakarta menerima bantuan operasional dari APBD yang sangat besar, paling tinggi dibandingkan dengan daerah lain. Demikian juga bantuan untuk siswa miskin dalam bentuk kartu Jakarta pintar (KJP) Plus yang nilainya juga sangat tinggi. Selain itu, guru dan tenaga pendidikan juga menerima tunjangan kinerja yang sangat besar. Dengan dukungan tersebut, hasil pembelajaran dianggap belum optimal. Oleh karena itu, perubahan tata kelola pendidikan, dengan BLUD maupun dengan cara yang lain, difokuskan pada peningkatan kinerja sekolah sehingga menghasilkan lulusan yang berkualitas dan bersaing.

Salah satu metode yang dapat diperkenalkan untuk memastikan bahwa sekolah melaksanakan berbagai kegiatan yang berfokus pada peningkatan kinerja adalah penerapan kontrak kinerja. Kontrak kinerja adalah sebuah dokumen kesepakatan yang ditandatangani oleh kepala sekolah dan kepala Dinas Pendidikan yang berisi tentang janji kepala sekolah untuk meningkatkan kinerja yang tertuang dalam skor atau nilai yang akan ditingkatkan dalam periode satu tahun berikutnya. Biasanya, skor ini adalah skor pencapaian standar nasional yang merupakan hasil dari pengukuran evaluasi diri sekolah (EDS).

Bank Dunia bekerja sama dengan Dinas Pendidikan DKI Jakarta pernah melakukan uji coba penerapan kontrak kinerja pada sejumlah SMP negeri di DKI Jakarta. Dalam uji coba ini terdapat tiga kelompok sekolah yang diberi perlakuan berbeda untuk melihat dampaknya. Kelompok pertama,

diberi pelatihan pengisian EDS dan kepala sekolah membuat kontrak kinerja; kelompok kedua, sekolah mendapatkan pelatihan EDS namun tidak membuat kontrak kinerja; kelompok ketiga, tidak mendapatkan perlakuan apapun sebagai pembanding. Dengan metode *random control treatment* (RCT), studi atas pelaksanaan uji coba berkesimpulan bahwa kontrak kinerja dapat meningkatkan kinerja sekolah, meskipun masih terbatas pada beberapa dari indikator standar nasional pendidikan saja (Faseeh et.al., 2018).

BLUD dapat menjadi salah satu pintu untuk dapat menerapkan model kontrak kinerja. Dengan skema BLUD, sekolah dapat mempunyai kendali lebih luas dalam pengadaan berbagai kebutuhan yang menjadi sasaran pencapaian kinerja sekolah seperti yang dijanjikan dalam kontrak kinerja. Misalnya, untuk hal-hal yang berhubungan dengan pengadaan sumber daya manusia dan sarana prasarana dapat direncanakan sendiri, tanpa menunggu dari Dinas Pendidikan. Hal ini dimungkinkan jika BLUD Pendidikan telah ada, dan dapat menampung semua biaya pendidikan, tidak hanya untuk kebutuhan operasional, tetapi juga untuk guru dan tenaga pendidikan lainnya, serta kebutuhan untuk pengadaan sarana prasarana.

Dalam rencana yang disusun Pemerintah DKI Jakarta, BLUD penuh akan diterapkan pada SMANU-MHT. Tetapi pada dasarnya semangat kontrak kinerja yang akan diambil dari *piloting* pada SMANU-MHT dapat diterapkan pada SMA yang lain. Tidak terlalu penting bentuk kelembagaan yang akan diterapkan pada SMA lain, apakah menggunakan bentuk BLUD atau bentuk yang lain, substansi kontrak kinerja dapat dilaksanakan. Sedangkan pada tingkat di bawahnya (SD dan SMP) akan didorong penguatan pada satuan pelaksana di tingkat kecamatan yang dapat diterapkan model pengelolaan dengan skema BLUD.

Rencana Aksi Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA

4.1 Penerapan BLUD Pendidikan pada SMANU-MHT

BLUD Pendidikan pada SMANU-MHT akan mengikuti skema yang mirip dengan BLUD pada SMK, yaitu sebagai penyedia barang dan jasa. Dalam hal ini SMANU-MHT dapat menjual layanan yang sudah berjalan selama ini sebagai sekolah unggulan milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Layanan inti yang dijual mencakup dua kurikulum di luar kurikulum nasional, yaitu kurikulum Cambridge dan olimpiade sains. Selain itu terdapat pula fasilitas pendukung yang dapat dikenakan biaya, dengan tujuan utama lebih kepada biaya perawatan atas penggunaan oleh pihak luar. Layanan lainnya yang dapat dijual misalnya program ekstra-kurikuler yang beragam dengan kualitas unggulan dan penggunaan fasilitas asrama khususnya penambahan kursi untuk siswa pendaftar dari luar DKI Jakarta.

Secara aset dan kepemilikan SMANU-MHT tetap berada di bawah Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, di mana layanan dasar seperti kurikulum nasional dapat ditanggung oleh APBN/APBD. Sedangkan untuk pengembangan layanan yang sudah ada, dapat diterapkan skema iuran rutin bulanan (IRB) yang dikenakan kepada siswa. Khusus untuk siswa pendaftar dari luar DKI Jakarta dapat diterapkan skema pembiayaan penuh yang sama sekali tidak ditanggung oleh APBD DKI Jakarta bagi layanan non-dasar (kurikulum nasional). Secara agregat dapat dihitung besaran tarif yang diperlukan untuk mengakomodasi seluruh layanan, kemudian dihitung secara terpisah antara siswa asal DKI Jakarta dan siswa dari luar DKI Jakarta. Sebagai perbandingan, dapat dilihat pada Tabel 2 besarnya pengenaan tarif yang diterapkan pada sekolah-sekolah swasta unggulan di DKI Jakarta. Hal ini bisa menjadi acuan untuk formula perhitungan tarif yang bisa dikenakan pada siswa SMANU-MHT.

Tabel 2. Perbandingan Besaran Tarif Antar-Sekolah Swasta

Nama Sekolah	Tarif (Rp/bulan)
SMA Al-Azhar	1.200.000
SMA St Ursula	2.300.000
SMA Global Jaya International (Tangerang)	5.000.000
SMA Madania (Bogor)	5.400.000
SMA High Sope	7.000.000

Sumber: guru, orang tua siswa, penelusuran media

Manfaat dari penerapan BLUD Pendidikan pada SMANU-MHT di antaranya adalah fleksibilitas pada pengelolaan keuangan yang terlepas dari siklus anggaran di APBN/APBD. Sebagai BLUD, SMANU-MHT dapat melakukan inovasi dan pengembangan program serta meningkatkan kualitas layanan yang sudah ada. SMANU-MHT dapat merekrut tenaga profesional non-PNS dengan kualifikasi yang lebih baik daripada yang ada saat ini. Selain itu juga penambahan remunerasi bagi tenaga PNS sesuai dengan kontribusi yang diberikan kepada sekolah. Penerapan kontrak kinerja dilakukan dalam skema BLUD, di mana kepala SMANU-MHT membuat perjanjian dengan Dinas Pendidikan untuk target

pencapaian yang berkonsekuensi pada besarnya dana yang dapat diterima BLUD SMANU-MHT tiap tahunnya.

4.2 Penerapan BLUD Pendidikan pada SMA Selain SMANU-MHT

Wilayah Kerja BLUD

Di antara sejumlah opsi alternatif, BLUD pengelola dana pendidikan lebih memungkinkan untuk dibentuk pada tingkat kumpulan SMA, berdasarkan pada pembagian wilayah kota/kabupaten administrasi. Dari data distribusi SMA di enam kota/kabupaten administrasi, dapat dibentuk 3 (tiga) BLUD yang menaungi jumlah SMA dan siswa yang cukup merata (Lihat Tabel 2 dan Gambar 5). Dengan demikian masing-masing BLUD mempunyai beban kerja yang relatif sama, dengan membawahi unit sekolah yang hampir sama dan besarnya dana pendidikan yang dihitung berdasarkan jumlah siswa.

Tabel 2. Pembagian Wilayah Kerja BLUD Pendidikan pada SMA

Wilayah Kerja BLUD	Jumlah SMA	Jumlah Siswa
Wilayah I	42	75.349
Jakarta Pusat	13	25.675
Jakarta Selatan	29	49.674
Wilayah II	35	78.106
Jakarta Barat	17	46.598
Jakarta Utara	17	30.958
Kepulauan Seribu	1	550
Wilayah III	40	65.199
Jakarta Timur	40	65.199
Total	117	218.654

Sumber data: Dapodikdasmen Kemendikbud tahun ajaran 2019/2020 (Diolah)



Gambar 5. Pembagian Wilayah Kerja BLUD Pendidikan pada SMA

Proses Bisnis BLUD

Pada tahap awal, BLUD hanya mengelola dana pendidikan yang bersumber dari APBD DKI, yaitu Biaya Operasional Pendidikan (BOP) dan bantuan sarana prasarana (sarpras). Sedangkan dana dari pemerintah pusat yaitu Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tetap mengikuti prosedur yang diatur oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Hal ini untuk memudahkan kerja BLUD karena kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Dengan demikian BLUD akan mengambil alih kewenangan yang sebelumnya dimiliki Suku Dinas Pendidikan pada tingkat kota administrasi untuk menyalurkan BOP dan Bidang Prasarana dan Sarana Dinas Pendidikan pada tingkat provinsi dalam hal sarpras.

Tiap tahun BLUD menerima proposal keuangan dari SMA yang berdasarkan pada rencana kerja tahunan (RKT) dan rencana kerja dan anggaran sekolah (RKAS) empat tahunan yang selama ini sudah dilakukan secara *online*. BLUD melakukan *review* dan rekap bulanan dengan *approval* dari Dinas Pendidikan, di mana proses tersebut dapat dilakukan tiap bulan berdasarkan pada Anggaran Kas Bulanan (AKB). BLUD kemudian melakukan belanja barang dan jasa, sehingga sekolah tidak perlu melakukan pengadaan barang dan jasa sendiri-sendiri. Dengan demikian tugas sekolah akan lebih diringankan dari aspek administrasi keuangan, termasuk di dalamnya bagian tata usaha (TU) dapat menggunakan tenaga eksisting tanpa perlu ada penambahan personal.

Dengan skema BLUD, model penerapan kontrak kinerja dapat diberlakukan kepada sekolah-sekolah. Penilaian atas sekolah didasarkan pada rencana kerja dan capaian yang diajukan, dapat berupa kontrak kinerja antara kepala sekolah dengan BLUD dan Dinas Pendidikan. Dengan penerapan kontrak kinerja, maka *unit cost* BOP yang diterima sekolah bisa berbeda-beda nominalnya, tidak seperti sekarang yang dipatok sama untuk setiap sekolah. BLUD hanya akan mematok plafon BOP yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan dan melakukan pengembangan program.

Manfaat yang didapatkan dari model penerapan BLUD Pendidikan adalah:

- Adanya fleksibilitas baik dari sisi BLUD maupun sekolah yang tidak bergantung pada siklus penganggaran di APBD. Sekolah dapat mengusulkan inovasi program di tengah jalan, di mana selama ini semua mata kegiatan harus ditetapkan pada awal tahun.
- Fleksibilitas dalam membelanjakan pengeluaran di luar ketentuan yang berlaku pada satuan kerja pada umumnya. Misalnya, BLUD dapat merekrut *expert* atau tenaga profesional lainnya dari luar PNS yang dapat didistribusikan kepada sekolah-sekolah.
- Faktor efisiensi berupa *economy of scale*, di mana belanja yang dilakukan oleh BLUD dapat dilakukan dalam partai besar sehingga bisa mendapatkan harga dengan lebih murah, dibandingkan masing-masing sekolah harus membelanjakan sendiri-sendiri.
- BLUD juga dapat menerima hibah dari swasta, seperti *corporate social responsibility* (CSR), yang tidak dapat dilakukan oleh sekolah selama ini sebagai satuan kerja di bawah Dinas Pendidikan.

Tindak Lanjut

Tindak Lanjut 1:

Membuat kesepakatan dengan pemangku kepentingan Pendidikan yang ada, termasuk Dinas Pendidikan, Bappeda, BPKAD, dan tim gubernur, untuk memastikan pilihan apa yang akan diputuskan dari model BLUD SMA. Pihak Dinas Pendidikan perlu melakukan diskusi dan konsultasi secara intensif kepada para pihak untuk memastikan keputusan dilakukan dengan penerimaan dari berbagai pihak dan tepat waktu.

Sebagai sesuatu yang baru, penerapan BLUD Pendidikan pada SMA akan mengubah banyak hal dan dapat menimbulkan konflik pada kelembagaan yang ada. Perlu dilakukan pemetaan terhadap para pemangku kepentingan (*stakeholders mapping*) khususnya terkait dengan opsi-opsi alternatif yang ditawarkan. Dalam hal ini pihak-pihak yang harus dipertimbangkan adalah Dinas Pendidikan, Suku Dinas Pendidikan, Satlak Kecamatan, SMA, dan BPKD. Setiap perubahan akan memberi keuntungan kepada beberapa pihak dan merugikan bagi pihak lainnya. Misalnya, dengan membentuk BLUD pengelola dana pendidikan pada tingkat kumpulan SMA akan menciptakan efisiensi, tetapi di sisi lain dapat menghilangkan sumber-sumber pendapatan pada beberapa pihak yang saat ini menikmati.

Tindak Lanjut 2:

Mengidentifikasi dukungan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan konsep BLUD SMA tersebut. Misalnya pembuatan peraturan perundang-undangan, syarat-syarat administratif dan teknis yang perlu dipersiapkan oleh SMA yang akan di BLUD kan, dukungan anggaran yang dibutuhkan, tahapan pembentukan badan BLUD yang dibutuhkan, dan lain sebagainya. Antisipasi detail tentang hal-hal yang dibutuhkan akan sangat membantu tahapan yang harus dilalui dalam proses pengelolaan BLUD ini.

Tindak Lanjut 3:

Pengembangan regulasi sebagai payung hukum pelaksanaan BLUD. Dengan keuntungan menyandang status kekhususan sebagai ibukota, DKI juga dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berbeda dengan daerah lain dalam kaitannya dengan regulasi pada tingkat pemerintah pusat. Penyusunan regulasi ini biasanya membutuhkan waktu yang cukup lama, sehingga kesepakatan akan konsep apa yang akan diusung dalam penerapan BLUD ini sangat penting untuk segera disepakati.

Tindak Lanjut 4:

Perlunya dukungan teknis dan pendampingan kepada SMA dalam proses transisi menuju BLUD. Dimungkinkan juga adanya dukungan tambahan pada APBD sebagai modal awal khususnya untuk model bisnis pengembangan layanan oleh SMANU-MHT. Perlu diingat bahwa keberhasilan penerapan BLUD Pendidikan pada SMA di DKI Jakarta dapat menjadi *lesson learnt* yang diberlakukan secara nasional oleh pemerintah pusat.

Referensi

- Ball S, Y. D. (2008). *Hidden Privatization in Public Education*. Brussels.: Education International.
- O'Flynn, J. (2007). From *New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. The Australian Journal of Public Administration, 353–366.
- Tooley, J., & Dixon, P. (2006). *De facto' privatization of education and the poor: implications of a study from sub-Saharan Africa*. Compare, 443-462.
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New*. London: Macmillan.
- Faseeh, T. et.al. (2018). *Performance Contracts for Schools in DKI Jakarta – early results from an experiment*
- Haryanto, Joko Tri. (t.t). *Matriks Perbandingan Antar BLU*. Jakarta: Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral Badan Kebijakan Fiskal (PPKIM BKF) Kementerian Keuangan.
- Komaedi. (2019). *Peran Pemerintah Daerah/Dinas Kesehatan dalam Mendorong Implementasi Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di Puskesmas*. Jakarta: Direktorat BUMD, BLUD, dan Barang Milik Daerah, Direktorat Jenderal Bina Keuangan Daerah, Kementerian Dalam Negeri.
- Nurfriani, F. et.al. (2018). “Optimalisasi dana sawit dan pengaturan instrumen fiskal penggunaan lahan hutan untuk perkebunan dalam upaya mengurangi deforestasi”, dalam *Working Paper* 238. Bogor: CIFOR.
- Laporan Tahunan LPDP 2013-2016.
- Rencana Bisnis dan Anggaran LPDP 2012-2016.