

Education Governance – National Partnerships for Education Study

(ACDP – 034C)

Laporan Akhir

21 Agustus 2014

Disusun oleh:

**Winifred Lydia Wirkus, Mohammad Soleh and
Sri Kusreni**

Untuk:

**The Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership
(ACDP)**

Kemitraan untuk Pengembangan Analisis dan Kapasitas Sektor Pendidikan (*Education Sector Analytical and Capacity Development Partnership/ACDP*)

Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Gedung E, Lantai 19

Jl. Jend. Sudirman, Senayan, Jakarta 10270

Tel. +62 21 5785 1100, Fax: +62 21 5785 1101

Website: www.acdp-indonesia.org

Email Sekretariat: secretariat@acdp-indonesia.org

Pemerintah Indonesia (diwakili oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS), Pemerintah Australia melalui *Australian AID*, Uni Eropa (*EU*) dan Bank Pembangunan Asia (*ADB*) telah membentuk Kemitraan Untuk Pengembangan Analisis dan Kapasitas Sektor Pendidikan (*ACDP*). *ACDP* adalah fasilitas untuk mendorong dialog kebijakan dan memfasilitasi reformasi kelembagaan dan organisasi untuk mendukung implementasi kebijakan dan membantu mengurangi disparitas dalam kinerja pendidikan. Fasilitas ini merupakan bagian integral dari Program Dukungan Sektor Pendidikan (*Education Sector Support Program /ESSP*). Dukungan *EU* untuk *ESSP* juga mencakup dukungan anggaran sektor bersama-sama dengan program pengembangan kapasitas Standar Pelayanan Minimal. Dukungan Australia diberikan melalui Kemitraan Pendidikan Australia dan Indonesia. Laporan ini telah disusun dengan dukungan hibah dari *Australian Aid* dan *EU* melalui *ACDP*.



Institusi-institusi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan studi ini adalah
Trans Intra Asia.

Anggota tim studi yang menyusun laporan ini adalah:

1. **Winifred Lydia Wirkus**, Ketua Tim/ Spesialis Tata Kelola Pendidikan
2. **Muhamad Sholeh**, Spesialis Manajemen Pendidikan
3. **Sri Kusreni**, Ahli Hukum Pendidikan
4. **Olivia**, Asisten Riset
5. **Nurwinaning**, Sekretaris Proyek

Pandangan-pandangan yang disampaikan didalam publikasi ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab para penulis dan tidak berarti mewakili pandangan-pandangan Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, Uni Eropa atau Bank Pembangunan Asia.

Daftar Isi

Daftar Isi	i
Daftar Lampiran	i
Daftar Tabel	i
Daftar Singkatan	ii
Ringkasan Eksekutif	iii
BAB 1. Pengantar.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Kerangka Acuan Kerja dan <i>Input</i> dari Para Pemangku Kepentingan selama Lokakarya Laporan Awal	1
1.3. Organisasi Laporan.....	2
BAB 2. Menangani Inkonsistensi-Inkonsistensi Struktural	3
2.1. Tantangan-Tantangan untuk Desentralisasi Terkait Persatuan Nasional.....	3
2.2. Inkonsistensi Struktural didalam Pengangkatan dan Penempatan Guru	5
2.3. Ketidakcocokan antara Sumber-Sumber Pendanaan dan Tanggung Jawab untuk Kegiatan-Kegiatan	11
BAB 3. Opsi-Opsi Strategis untuk Kemitraan Nasional Baru untuk Pendidikan	16
3.1. Opsi Strategis untuk Peningkatan Tata Kelola dari Transfer Antar Pemerintahan (TAP).....	16
3.2. Opsi Strategis untuk Peningkatan Sinergi-Sinergi	19
3.3. Opsi Strategis untuk Peningkatan Kerjasama Publik-Swasta.....	23
3.4. Opsi-Opsi Strategis didalam Dukungan untuk Kemitraan Nasional untuk Pendidikan.....	26
3.5. Kesepakatan Kemitraan Nasional untuk Pendidikan	28

Daftar Lampiran

Lampiran 1. Laporan Kegiatan: Tinjauan Hukum Dan Peraturan Peluang Dan Hambatan	
Lampiran 2. Laporan Kegiatan: Pemetaan Tata Kelola Dan Pengaturan Pembiayaan Saat Ini	
Lampiran 3. Laporan Kegiatan: Perbandingan Internasional	
Lampiran 4. Laporan Kegiatan: Perbandingan Sektoral	

Daftar Tabel

Gambar 1. Guru-Guru sebagai Persentase Pegawai Negeri Sipil.....	7
Gambar 2. Rencana dan Anggaran Terpadu	17

Daftar Singkatan

ACDP	Kerjasama untuk Pengembangan Analisis dan Kapasitas	Analytical and Capacity Development Partnership
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	National Development Planning Agency
Bappeprov	Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi	Provincial Planning Agency
BOP	Bantuan Operasional Pendidikan	Education Operation Funds
BOS	Bantuan Operasional Sekolah	School Operational Fund
BOSDA	Bantuan Operasional Sekolah Daerah	Regional School Operational Fund
DAK	Dana Alokasi Khusus	Special Allocation Fund
DAU	Dana Alokasi Umum	General Allocation Fund
DIPA	Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran	Budget Implementation Documents
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Regional Legislative Assembly
FGD	Diskusi Kelompok Terfokus	Focus Group Discussion
Gol	Pemerintah Indonesia	Government of Indonesia
Kandep	Kantor Departemen	Ministerial Office
Kanwil	Kantor Wilayah	Regional Office
KMK	Keputusan Menteri Keuangan	Ministry of Finance Decision
LPMP	Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan	Education Quality Assurance Agency
MDG	Tujuan Pembangunan Millenium	Millenium Development Goals
MoE	Kementerian Lingkungan Hidup	Ministry of Environment
MoEC	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Ministry of Education and Culture
MoF	Kementerian Kehutanan	Ministry of Forestry
MoHA	Kementerian Dalam Negeri	Ministry of Home Affairs
MoNE	Kementerian Pendidikan Nasional	Ministry of National Education Now referred to as MoEC
MoRA	Kementerian Agama	Ministry of Religious Affairs
MTEF	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	Medium Term Expenditure Framework
PAD	Pendapatan Asli Daerah	Region Own Revenues
PBB	Anggaran Berbasis Kinerja	Performance Based Budgeting
PMK	Peraturan Menteri Keuangan	Ministry of Finance Regulation
RCGP	Perwakilan Pemerintah Pusat di tingkat Provinsi	Representative of the Central Government in the Province
TOR	Kerangka Acuan Kerja	Term of Reference

Ringkasan Eksekutif

Tujuan dari Paket 034C adalah untuk “memberi opsi-opsi untuk suatu kemitraan yang diperkuat didalam tata kelola pendidikan”. Kerangka Acuan Kerja (KAK) menempatkan opsi-opsi strategis untuk suatu kemitraan baru untuk pendidikan didalam konteks persepsi inkonsistensi-inkonsistensi struktural yang mempengaruhi tata kelola pendidikan di Indonesia. Dengan demikian, analisis pertama kali menangani persepsi inkonsistensi-inkonsistensi struktural untuk mengidentifikasi situasi sebenarnya sebagai dasar untuk memberikan opsi-opsi untuk menangani kondisi-kondisi tersebut. Laporan ini dimulai dengan analisis dari persepsi inkonsistensi-inkonsistensi struktural dan opsi-opsi untuk menangani kondisi-kondisi sebenarnya. Baru setelah itu, opsi-opsi strategis untuk kemitraan nasional baru disampaikan.

Laporan dimulai dengan mengidentifikasi tiga jenis inkonsistensi struktural yang tercakup didalam KAK:

- inkonsistensi struktural dari desentralisasi berkaitan dengan persatuan nasional
- inkonsistensi struktural didalam pengangkatan dan penempatan guru
- inkonsistensi struktural didalam ketidakcocokan antara sumber-sumber pendanaan dan tanggung jawab untuk kegiatan-kegiatan

Untuk setiap kategori dari persepsi inkonsistensi struktural, situasi saat ini (“sebagaimana adanya”) digambarkan, termasuk banyak dari reformasi-reformasi baru-baru ini yang menangani inkonsistensi-inkonsistensi tersebut. Begitu keadaan saat ini diklarifikasi, opsi-opsi untuk tindakan-tindakan selanjutnya diidentifikasi.

Analisis dari persepsi inkonsistensi struktural antara desentralisasi dan persatuan nasional didasarkan pada kegiatan analisis hukum dan peraturan, dan juga kegiatan perbandingan internasional. Analisis menunjukkan bahwa persepsi inkonsistensi struktural, sampai titik tertentu, merupakan hasil dari sejarah kesalahpahaman tentang tujuan-tujuan dari desentralisasi. Analisis ini juga memperlihatkan bahwa praktek-praktek desentralisasi Indonesia konsisten dengan praktek internasional yang baik. Dua opsi dikembangkan untuk menangani isu-isu tersisa:

Opsi 1 Perluas sistem anggaran berbasis kinerja ke provinsi dan, terutama, kabupaten/kota dengan target-target kinerja sektoral daerah diambil dari (atau dikaitkan langsung dengan) target-target sektoral pusat.

dan

Opsi 2 Berikan monitoring yang efektif terhadap kinerja kabupaten/kota dalam pencapaian indikator-indikator kinerja. Beri imbalan untuk kabupaten/kota yang sukses dan supervisi klinis (daripada sanksi) kepada kabupaten/kota yang kurang sukses.

Analisis tentang persepsi inkonsistensi struktural didalam pengangkatan dan pemberhentian guru dianalisis menggunakan hasil-hasil dari kegiatan analisis hukum dan peraturan dan pemetaan "as is (sebagaimana adanya)" dari kegiatan situasi saat ini. Analisis menunjukkan tiga butir penting. Pertama, diskusi tentang kelebihan guru yang diambil dari rasio "nasional" siswa/guru dengan menggunakan data tingkat makro harus didefinisikan dengan hati-hati tentang guru-guru yang mana yang dimaksud (pegawai negeri sipil/PNS, berbagai jenis kontrak, dll.). Analisis makro juga terlalu menyederhanakan perbedaan-perbedaan yang sangat besar didalam distribusi geografis (daerah dan didalam daerah) dan juga pembobotan terlalu besar dari sekolah/madrasah jenjang sekolah dasar, yang mempunyai karakteristik-karakteristik kepegawaian yang khusus. Dengan demikian, angka-angka seperti begitu mempunyai kegunaan terbatas sebagai dasar untuk kebijakan. Fitur kedua dari inkonsistensi dalam pengangkatan guru adalah peran sangat pusat yang dimainkan oleh aturan-aturan kepegawaian (standar pelayanan minimum/SPM, aturan akreditasi, dll.). "Fakta yang diterima" yang sering dinyatakan bahwa kabupaten/kota berusaha mengangkat lebih banyak guru PNS untuk meningkatkan alokasi anggaran mereka dari anggaran nasional telah ditunjukkan sebagai tidak akurat. Versi yang lebih lemah dari argumentasi ini, bahwa guru-guru PNS merupakan "barang gratis" untuk kabupaten/kota juga tidak menjelaskan perekrutan yang berlebihan karena tidak adanya aturan-aturan kepegawaian yang mendorong perekrutan berlebihan. Yang terakhir, jelas terlihat bahwa reformasi PNS yang ditetapkan sejak 2011, jika ditegakkan dengan efektif, akan menangani isu umum tentang perencanaan dan perekrutan guru PNS. Tiga opsi diidentifikasi untuk menangani isu-isu tersisa:

Opsi 3 Tegakkan reformasi PNS untuk memastikan bahwa pengangkatan guru-guru baru ditempatkan berdasarkan kebutuhan.

Opsi 4 Dorong kabupaten/kota untuk menggunakan mekanisme-mekanisme penyelenggaraan alternatif untuk mencapai tingkat partisipasi di daerah-daerah terpencil dan berpenduduk jarang. Tinjau kembali SPM tentang standar untuk jarak minimum ke sekolah dalam kasus-kasus dimana sistem-sistem penyelenggaraan alternatif memungkinkan.

dan

Opsi 5 Integrasikan guru-guru kontrak kedalam sistem formal (SPM dan aturan-aturan akreditasi). Perbolehkan guru-guru kontrak yang memenuhi kriteria tertentu (seperti penuh waktu, tingkat tertentu dari pengalaman terus menerus, dll.) untuk disertifikasi dengan mengikuti program pendidikan profesional¹. Tunjangan gaji -sertifikasi dibayar hanya jika mereka dipekerjakan penuh waktu sebagai guru.

¹ Perlu dicatat bahwa pencapaian sertifikasi melalui pendidikan profesional berbeda dari metode evaluasi portofolio yang saat ini digunakan untuk pensertifikasian guru-guru PNS dalam jabatan. Portofolio terdiri dari pendidikan dan kegiatan sebelumnya dan saat ini, yang dievaluasi untuk nilai-nilai. Tidak terdapat biaya tambahan apapun untuk guru yang bersangkutan (kecuali biaya administrasi). Sertifikasi melalui pendidikan profesional memerlukan investasi waktu dan uang yang besar (disamping biaya administrasi). Hal ini akan menandakan komitmen yang serius dan permanen terhadap profesi mengajar.

Analisis tentang persepsi inkonsistensi struktural antara pendanaan dan pengelolaan menggunakan keempat kegiatan analisis: hukum dan peraturan, pemetaan "as is" dari kondisi saat ini, perbandingan internasional dan perbandingan dengan prosedur-prosedur untuk sektor-sektor lain yang didesentralisasikan di Indonesia. Analisis memperlihatkan bahwa persepsi inkonsistensi-inkonsistensi didasarkan pada kesalahpahaman tentang mekanisme-mekanisme pendanaan, terutama salah pengertian tentang aliran-aliran dana melalui anggaran (kabupaten/kota) dan dana-dana dimana kabupaten/kota mempunyai kewenangan pengambilan keputusan. Reformasi sistem perencanaan dan penganggaran nasional sudah menangani hampir semua isu-isu kecuali pendanaan yang memadai untuk pemeliharaan struktur-struktur fisik. Opsi-opsi untuk menangani isu-isu tersisa adalah:

Opsi 6 Kementerian Keuangan (Kemenkeu) memberitakan alokasi dana alokasi umum (DAU) dirinci menjadi alokasi dasar dan alokasi kesenjangan fiskal.

Opsi 7 Kembangkan pedoman sederhana dan operasional untuk perencanaan dan implementasi pemeliharaan sekolah sebagai bagian dari materi-materi manajemen berbasis sekolah. Berikan tugas kepada Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) untuk memonitor pemeliharaan sebagai bagian dari kegiatan supervisi penjaminan mutu.

dan

Opsi 8 Berikan tambahan dana BOS untuk pemeliharaan sebagai pelengkap BOS. Gunakan sistem "kuadran" Kemenkeu untuk menentukan prioritas-prioritas. Pendekatan "empat kuadran" yang dipelopori oleh Kemenkeu mengklasifikasikan kabupaten/kota didalam dua dimensi, didalam penerapan untuk pendidikan: pencapaian indikator-indikator mutu pendidikan dan kapasitas fiskal. Untuk setiap dimensi, kabupaten/kota diklasifikasikan sebagai diatas atau dibawah rata-rata nasional. Kabupaten/Kota yang berada diatas rata-rata nasional untuk kedua dimensi, tidak membutuhkan bantuan tambahan. Kabupaten/Kota yang berada diatas kapasitas fiskal rata-rata dan dibawah indikator-indikator pemeliharaan rata-rata, diberi bantuan untuk menentukan dimana letaknya masalah-masalah sebelum diberikan tambahan sumber daya keuangan.

Setelah inkonsistensi struktural ditangani dan opsi-opsi diberikan, laporan dilanjutkan dengan opsi-opsi tambahan untuk suatu kemitraan nasional baru untuk pendidikan. Opsi-opsi menangani tiga bidang kemitraan yang diidentifikasi dalam KAK dan lokakarya Laporan Awal:

- transfer-transfer antar pemerintahan
- sinergi-sinergi vertikal dan horisontal
- kerjasama publik – swasta.

Persepsi tentang inkonsistensi struktural didalam transfer-transfer antar pemerintahan (TAP) berfokus pada suatu dikotomi antara sumber-sumber dana (terutama anggaran pemerintah pusat) dan keputusan-keputusan tentang penggunaan dana (terutama pada tingkat kabupaten/kota). Analisis tentang persepsi inkonsistensi struktural menggunakan

kegiatan analisis hukum dan peraturan dan pemetaan "as is" tentang kegiatan situasi saat ini, dilengkapi dengan perbandingan praktek internasional yang baik dari kegiatan perbandingan internasional. Analisis menunjukkan bahwa persepsi inkonsistensi struktural timbul dari kesalahpahaman tentang prosedur-prosedur keputusan dan tanggung jawab pengelolaan pada kedua tingkatan, pusat dan kabupaten/kota. Jelas terlihat bahwa reformasi-reformasi belakangan ini terhadap proses perencanaan dan penganggaran pemerintah pusat tidak dimengerti dengan baik diluar birokrasi pemerintah. Isu-isu tersisa terutama terkait dengan implementasi yang lebih konsisten dari sistem penganggaran berbasis kinerja dan penggabungan prosedur penganggaran daerah (provinsi dan kabupaten/kota) kedalam sistem tersebut. Opsi strategis untuk peningkatan tata kelola TAP menangani isu-isu ini.

Opsi Strategis untuk Peningkatan Tata Kelola Transfer Antar Pemerintahan (TAP)

Tingkatkan koordinasi dan tata kelola dari transfer-transfer antar pemerintahan melalui penggabungan indikator-indikator kinerja berbasis penjaminan mutu yang sederhana kedalam rencana-rencana dan anggaran pada semua tingkatan pemerintahan dan di sekolah/madrasah.

Komponen 1:

Gabungkan SPM kedalam sistem penjaminan mutu pendidikan sesuai dengan interpretasi SPM sebagai "langkah terendah" dari hirarki mutu (terdiri dari SPM, standar nasional pendidikan/SNP dan diatas SNP). Formalkan SPM dan SNP sebagai indikator-indikator kinerja untuk pendidikan di tingkat-tingkat pusat, daerah dan penyelenggara (sekolah/madrasah). Rencana pengembangan sekolah/madrasah harus fokus pada pencapaian indikator-indikator akreditasi pada tingkat SNP atau "diatas SNP".

Komponen 2:

Dorong pemerintah daerah untuk bergerak kearah penganggaran berbasis kinerja, dengan indikator-indikator kinerja termasuk pencapaian standar pelayanan minimal dan, terutama untuk sektor pendidikan, pencapaian standar-standar nasional pendidikan.

Bidang kedua dari kemitraan nasional baru untuk pendidikan melibatkan menciptakan dan/atau menguatkan sinergi-sinergi. Laporan mempertimbangkan dua jenis sinergi:

- sinergi-sinergi horisontal antara berbagai lembaga sektoral pada tingkat pemerintahan yang sama
- sinergi-sinergi vertikal antara tingkatan pemerintahan yang berbeda (diterapkan hanya pada sektor-sektor yang didesentralisasi, seperti Kemdikbud tetapi tidak Kemenag)

Analisis dari potensial untuk peningkatan sinergi-sinergi horisontal fokus pada peran Kemenag dan kebutuhan untuk kantor-kantor Kemenag pusat dan daerah lebih proaktif didalam hubungan mereka dengan dinas-dinas pendidikan daerah. Analisis memberi

penekanan bahwa dinas-dinas pendidikan daerah bukan perpanjangan dari Kemdikbud pusat, sedangkan kantor-kantor MORA di daerah merupakan perpanjangan vertikal dari kementerian pusat. Dengan demikian, Kemdikbud tidak mempunyai kewenangan langsung atas dinas-dinas pendidikan daerah, sementara Kemenag mempunyai kewenangan langsung atas kantor-kantor daerahnya. Tetapi, Kemdikbud mempunyai dua saluran kewenangan langsung di daerah. Yang pertama adalah peran² gubernur sebagai representatif (untuk semua sektor) dari pemerintah pusat di provinsi. Dengan demikian, kantor pusat Kemenag dapat bekerja langsung melalui gubernur. Saluran kedua adalah melalui Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) yang dibentuk oleh bekas proyek Bank Pembangunan Asia.

Opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi horisontal:

Kantor pusat Kemenag memberi instruksi kepada kantor-kantor di provinsi dan kabupaten/kota untuk mengambil inisiatif didalam mensosialisasikan surat Kemdagri³ kepada dinas pendidikan daerah, tim anggaran daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kantor pusat Kemenag memonitor implementasi dari instruksi ini.

Kantor pusat Kemenag mengkoordinasikan supervisi madrasah, dimana diperlukan, melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi.

Kantor pusat Kemenag “menimbulkan energi kembali” dari Pusat Pengembangan Madrasah (PPM) provinsi dengan sumber daya manusia dan keuangan untuk menjadi mitra dari LPMP untuk penjaminan mutu. Satu pra syarat dari opsi ini adalah PPM diberi status hukum, uraian pekerjaan dan anggaran melalui peraturan-peraturan yang tepat.

Sebagaimana dicatat diatas, sinergi-sinergi vertikal merupakan isu hanya untuk Kemdikbud karena dinas pendidikan daerah tidak berada dibawah kewenangan Kemdikbud. Tetapi, Kemdikbud mempunyai kantor-kantor yang berlokasi di provinsi, yang berada dibawah kewenangan langsung dari Kemdikbud pusat. Kantor-kantor ini adalah Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP).

Opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal:

² Peran ini sama sekali terpisah dari peran gubernur sebagai eksekutif utama dari provinsi. Terdapat aliran anggaran terpisah dan organisasi terpisah (termasuk kepegawaian yang terpisah).

³ Terdapat kesalahpahaman yang signifikan tentang isi dan konteks dari surat ini. Suatu naskah akademik yang kemudian diterbitkan dan disebarluaskan di internet, mengklaim bahwa ada peraturan-peraturan pemerintah yang melarang pemerintah daerah memberi dana kepada madrasah dari anggaran daerah (APBD). Klain ini tidak benar. Peraturan-peraturan tidak menyebut madrasah, baik secara negatif (melarang) maupun positif (mengharuskan). Surat menteri tidak “mengijinkan” dana APBD digunakan untuk membantu madrasah. Surat tersebut hanya mengklarifikasi bahwa tidak pernah sebelumnya dan sekarang ada maksud untuk melarang penggunaan dana APBD untuk membantu madrasah. Surat tersebut secara luas salah dikutip didalam media masa sebagai melarang penggunaan dana APBD untuk membantu madrasah sampai disuatu titik dimana Menteri Agama dan anggota-anggota DPR menerbitkan pernyataan yang menuntut surat tersebut dicabut. Penerbitan-penerbitan ini masih terpasang secara luas di internet dan dapat menciptakan salah pengertian yang substansial tentang seluruh isu tersebut.

Perluas peran LPMP untuk bertindak sebagai unit implementasi untuk semua aspek mutu pendidikan di provinsi, dibawah koordinasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi.

Tugaskan LPMP secara khusus dengan umpan balik dan tindak lanjut hasil pemetaan, analisis dan evaluasi mutu.

Bidang terakhir dari kepentingan untuk kemitraan pendidikan yang baru adalah kerjasama publik – swasta. Kerjasama publik – swasta dimengerti sebagai peningkatan kemitraan antara lembaga-lembaga pemerintah (termasuk sekolah / madrasah) dan para pemangku kepentingan swasta. Terdapat dua jenis kerjasama publik – swasta untuk dipertimbangkan:

- sekolah-sekolah swasta
- masyarakat sekolah untuk sekolah-sekolah pemerintah.

Opsi-opsi strategis untuk kerjasama publik-swasta antara pemerintah dan sekolah/madrasah swasta

Kabupaten/kota memastikan bahwa guru-guru sekolah swasta berpartisipasi didalam pelatihan formal guru dan musyawarah guru mata pelajaran (MGMP).

Mengembangkan dan mengimplementasikan mekanisme-mekanisme penyelenggaraan alternatif oleh sekolah-sekolah swasta, terutama madrasah swasta, di daerah-daerah terpencil dan sulit diakses dengan monitoring yang lebih intensif untuk memastikan bahwa layanan-layanan dimanfaatkan.

LPMP menyediakan penjaminan mutu untuk pelatihan guru dan kelompok diskusi untuk memastikan bahwa mata pelajaran tepat dan relevan dan bahwa praktek yang baik untuk metode-metode pedagogis digunakan oleh lembaga-lembaga penyelenggara pelatihan. LPMP memonitor pemanfaatan layanan dan, dengan bekerjasama dengan pengawas, memonitor implementasi praktek-praktek yang sudah diperbaiki didalam ruang kelas.

Tingkatkan kuantitas, kualitas dan sumber daya dari pengawas-pengawas (pemerintah) untuk memberikan layanan-layanan memadai kepada semua sekolah / madrasah, termasuk supervisi klinis. Atur jadwal kerja pengawas berdasarkan kebutuhan, bukan keseragaman administratif (atau kemudahan geografis).

Kemenkeu menyediakan anggaran perjalanan yang realistis dengan pengendalian ketat untuk menghindari manipulasi. Sanksi-sanksi (bukan hanya laporan) dijatuhkan untuk pelanggaran-pelanggaran.

Opsi strategis untuk kerjasama publik-swasta antara sekolah-sekolah pemerintah dan masyarakat:

Tugaskan kepala sekolah untuk memastikan bahwa para anggota komite sekolah mengerti peran dan tanggung jawab mereka. Tugaskan pengawas untuk memberi

dukungan cadangan bagi kepala sekolah dengan mendorong komite sekolah menjadi lebih aktif didalam melaksanakan peran dan tanggungjawab yang diberikan kepada mereka.

Selain bidang-bidang yang diidentifikasi didalam KAK dan Lokakarya Laporan Awal, analisis mengidentifikasi dua bidang pendukung kunci lainnya untuk suatu kemitraan nasional baru untuk pendidikan: pengelolaan data dan pendekatan-pendekatan kebijakan.

Opsi-opsi strategis untuk pengelolaan data:

Pengumpulan data dan persyaratan informasi yang masif yang ditetapkan oleh peraturan-peraturan saat ini perlu ditinjau ulang.

Opsi strategis untuk pendekatan kebijakan:

Ganti kebijakan "satu ukuran cocok untuk semua" dengan kebijakan yang disesuaikan dengan menggunakan pendekatan empat kuadran Kemenkeu. Kebijakan-kebijakan berbeda harus diterapkan untuk berbagai kuadran, misalnya: kabupaten/kota yang diatas rata-rata baik untuk indikator-indikator pendidikan maupun kapasitas fiskal membutuhkan kebijakan-kebijakan yang berbeda dari kabupaten/kota yang dibawah rata-rata untuk kedua dimensi tersebut. Khusus kabupaten/kota dengan indikator-indikator pendidikan dibawah rata-rata dan kapasitas fiskal diatas rata-rata membutuhkan bantuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah dan mengimplementasi solusi-solusi.

Laporan mengambil konklusi bahwa tidak diperlukan suatu Kesepakatan Kemitraan Pendidikan Nasional karena prosedur dan peraturan yang ada sudah memadai. Kuncinya adalah konsistensi didalam implementasi dan penegakan.

Secara ringkas, Pemerintah Indonesia melakukan hampir semua hal-hal sudah dengan benar, berdasarkan perbandingan dengan praktek internasional yang baik dan didalam konteks Indonesia. Tetapi, Indonesia belum menuai manfaat penuh dari keberadaan di jalur benar karena kelemahan-kelemahan didalam siklus implementasi dan penegakan:

- pengawasan (lemah)
- data (masif dan lebih bersifat menarik daripada berguna)
- analisis (terbatas dan lebih banyak bersifat akademis daripada evaluatif)
- umpan balik (hampir-hampir tidak ada)
- tindak lanjut dari umpan balik (bahkan lebih lagi tidak ada)

yang berputar kembali ke supervisi.

BAB 1. Pengantar

1.1. Latar Belakang

Deputi Menteri dari Kementerian untuk Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) telah meminta dukungan teknis untuk meninjau pencapaian dalam sektor pendidikan, dengan fokus khusus pada apa yang sudah dicapai sebagai hasil dari alokasi 20% dari keseluruhan anggaran pemerintah untuk pendidikan selama periode 2007 – 2012. Tinjauan ini akan memenuhi beberapa maksud termasuk untuk: membentuk suatu gambaran akurat tentang kinerja sektor; mengidentifikasi isu-isu kunci untuk tujuan reformasi, membentuk visi sektor pendidikan dari pemerintahan yang akan datang (2014); mengidentifikasi strategi-strategi masa depan untuk perencanaan *EFA* dan *MDG*; dan memberi informasi bagi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional untuk Pendidikan berikutnya (2015 – 19).

Studi Kemitraan Nasional untuk Pendidikan memberikan opsi-opsi untuk suatu penguatan kemitraan didalam tata kelola pendidikan guna meningkatkan koordinasi antara pengelolaan dan belanja antara tingkatan pemerintahan, sekolah/madrasah dan masyarakat. Tujuan akhirnya adalah untuk memberi kontribusi terhadap peningkatan pemerataan dan hasil pembelajaran.

1.2. Kerangka Acuan Kerja dan *Input* dari Para Pemangku Kepentingan selama Lokakarya Laporan Awal

Kerangka Acuan Kerja (KAK) mensyaratkan tim konsultan mengembangkan opsi-opsi untuk reformasi tata kelola sektor pendidikan untuk meningkatkan koordinasi antara pengelolaan dan belanja antara tingkatan pemerintahan, sekolah dan masyarakat untuk meningkatkan hasil pembelajaran. Opsi-opsi yang diusulkan harus mempertimbangkan berbagai pendekatan dan kelebihan masing-masing didalam memberikan dasar yang stabil dan berkelanjutan untuk arahan nasional didalam pengembangan pendidikan sementara juga mendukung pengembangan kapasitas lokal untuk mengimplementasikan kebijakan dan mengelola institusi-institusi pendidikan mereka. Opsi-opsi akan mempertimbangkan peran-peran yang memungkinkan dari pemerintah tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Opsi-opsi yang diusulkan harus mempertimbangkan garis besar formulasi yang memungkinkan untuk Kesepakatan Kemitraan Nasional untuk Pendidikan diantara semua tingkatan pemerintahan. Hal ini dapat memberikan, misalnya, dasar untuk suatu penyederhanaan dari sejumlah aliran/mekanisme pendanaan.

Selama Lokakarya Laporan Awal, para pemangku kepentingan menekankan kebutuhan untuk opsi-opsi untuk meningkatkan sinergi, diantara tingkatan pemerintahan, sekolah dan masyarakat dan diantara lembaga-lembaga pemerintah. Perlu dicatat bahwa isu-isu ini ditangani di bagian tata kelola dari Rencana Strategis pendidikan yang berlaku saat ini. Para pemangku kepentingan juga menyoroti pentingnya opsi-opsi untuk kemitraan publik-swasta.

KAK mengidentifikasi empat bidang / isu khusus:

- Pemetaan pengaturan-pengaturan tata kelola dan pembiayaan saat ini (“*as is*”)
- mengidentifikasi model-model efektif dari tata kelola sektor pendidikan di negara-negara lain (perbandingan internasional)
- studi hukum dan peraturan⁴
- analisis pelajaran-pelajaran dari pengelolaan hubungan-hubungan nasional dan sub-nasional di sektor-sektor lain (perbandingan dengan kesehatan dan infrastruktur)

Selama penyusunan analisis-analisis ini, menjadi jelas bahwa reformasi-reformasi belakangan ini, termasuk reformasi di bidang-bidang diluar sektor pendidikan yang tepat seperti penerapan penganggaran berbasis kinerja dan reformasi pegawai negeri sipil, telah membicarakan beberapa isu yang diangkat didalam KAK.

1.3. Organisasi Laporan

Bab berikut dari laporan ini mendiskusikan inkonsistensi-inkonsistensi struktural yang disebut didalam KAK dalam konteks reformasi-reformasi kebijakan ini. Dengan meluruskan salah pengertian tentang inkonsistensi-inkonsistensi struktural, diskusi didalam Bab 2 memberikan latarbelakang yang sangat diperlukan untuk opsi-opsi strategis dari suatu Kemitraan Yang Diperkuat dalam Tata Kelola Pendidikan yang disampaikan di Bab 3.

Bab 3 berisi opsi-opsi strategis yang sesungguhnya. Laporan ditutup dengan satu bagian yang berisi Kesepakatan Kemitraan Nasional untuk Pendidikan.

⁴ Didalam KAK, analisis ini dibatasi pada identifikasi kendala, kesempatan dan reformasi yang diperlukan. Laporan Awal memandang studi ini sebagai pemutakhiran studi yang sudah ada yang disusun oleh USAID di 2010. Tetapi, pada saat pekerjaan berlangsung, para pemangku kepentingan kunci menunjukkan bahwa struktur hukum dan peraturan merupakan bidang yang paling krusial dari analisis. Karena itu, lingkup *output* (keluaran) direvisi dan diperluas untuk memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan informasi ini.

BAB 2. Menangani Inkonsistensi-Inkonsistensi Struktural

Bagian tentang Latar Belakang Strategis dari KAK mengangkat tiga bidang dimana sektor pendidikan Indonesia menghadapi tantangan-tantangan penting

- proses berkembangnya desentralisasi
- inkonsistensi struktural didalam pengangkatan dan penempatan guru
- inkonsistensi struktural / ketidakcocokan antara sumber-sumber pendanaan dan tanggung jawab untuk kegiatan-kegiatan

Dimensi-dimensi dari tantangan-tantangan ini sebagaimana tertuang didalam KAK didasarkan pada literatur (sekunder) yang ada, yang sekarang banyak sudah dilewati oleh reformasi kebijakan. Bab ini mendiskusikan reformasi-reformasi tersebut dan dampaknya pada dimensi-dimensi dari tantangan-tantangan. Untuk masing-masing dari ketiga tantangan, diskusi diatur disekitar empat butir:

- persepsi tentang tantangan
- pengidentifikasian masalah, "*as is*" termasuk reformasi baru-baru ini
- opsi-opsi untuk tindakan-tindakan selanjutnya

2.1. Tantangan-Tantangan untuk Desentralisasi Terkait Persatuan Nasional

1) Persepsi tentang tantangan

KAK mencatat bahwa keragaman dan perbedaan Indonesia memberi "argumentasi klasik" untuk desentralisasi tetapi terdapat juga kebutuhan untuk "keseimbangan" diantara persatuan dan keragaman selama "transisi" yang sedang berlangsung menuju kepada demokrasi yang didesentralisasi.

2) Pengidentifikasian masalah

Perbandingan internasional dapat memberi sedikit kejelasan didalam mendefinisikan isu-isu. Praktek internasional yang baik dan teori desentralisasi menekankan bahwa pertanyaan kunci didalam menganalisis desentralisasi adalah bukan siapa (tingkatan pemerintahan yang mana) yang melakukan apa tetapi sebaliknya siapa memutuskan apa. Paradigma Pengelolaan Publik Baru/PPB (dimana penganggaran berbasis kinerja⁵ merupakan satu komponen) menekankan bahwa pendanaan mengalir dari kewenangan pengambilan keputusan, tidak selalu dari tanggung jawab implemtasi.

Teori desentralisasi mengakui tiga jenis pembagian kewenangan pengambilan keputusan diantara tingkatan pemerintahan:

⁵ Penganggaran berbasis kinerja adalah suatu pendekatan untuk perencanaan anggaran pemerintah. Hal ini didasarkan pada penggunaan indikator-indikator kinerja, yang digunakan untuk menciptakan anggaran dan kemudian mengevaluasi pencapaian.

- devolusi: seluruh kewenangan dan tanggung jawab berlokasi di pemerintah sub nasional (PSN). Hal ini bisa merupakan hasil transfer kewenangan pusat kepada PSN atau bisa menunjukkan pengaturan federal dimana kewenangan berada pada PSN dan (beberapa) ditransfer kepada pusat federal. Selain dari negara-negara federal (dan bahkan tidak semua dari negara-negara tersebut), devolusi jarang ditemui didalam sektor pendidikan kecuali dalam kasus-kasus dimana masyarakat etnik / linguistik mempunyai tanggung jawab penuh untuk mendidik anak-anak mereka. Contohnya termasuk Belgia dan Spanyol. Contoh lain adalah devolusi, bukan kepada PSN tetapi kepada “badan sekolah-badan sekolah” lokal, seperti di Korea. Tetapi, bahkan disini, pemerintah pusat menahan tanggung jawab penjaminan mutu (ujian nasional).
- delegasi: kewenangan dan tanggung jawab ditransfer dari pusat ke PSN tetapi pusat menahan kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan standar-standar. Ini merupakan bentuk desentralisasi yang paling umum untuk sektor-sektor yang penting bagi kesejahteraan sosial, seperti kesehatan dan pendidikan. Di Indonesia, undang-undang otonomi daerah awal tahun 1999 kelihatannya didasarkan pada suatu konsep pendelegasian. Tetapi, undang-undang saat ini (2003) mereformasi sistem tersebut dan membentuk suatu pendekatan deputisasi⁶.
- Deputisasi: kewenangan pengambilan keputusan ditahan oleh pemerintah pusat, yang juga memberi dana-dana untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan. PSN mempunyai tanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan dan keputusan-keputusan pusat.

Peraturan pemerintah Indonesia tentang pengelolaan pendidikan sangat eksplisit: kebijakan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) adalah kebijakan pusat yang diimplementasikan di daerah dan kebijakan sekolah adalah kebijakan pusat yang diimplementasikan di sekolah. Rancangan revisi undang-undang otonomi daerah yang sekarang sedang didiskusikan di DPR juga secara eksplisit menyatakan bahwa kebijakan pemerintah daerah adalah implementasi dari kebijakan pemerintah pusat di (wilayah geografis) daerah. Teori dari tanggung jawab “konkuren”, diwujudkan didalam berbagai peraturan yang memperlihatkan tugas-tugas dan tanggung jawab yang identik pada berbagai tingkatan pemerintahan⁷ dengan setiap tingkat melaksanakan tanggungjawab didalam lingkungan kewenangannya sendiri, merupakan indikator lainnya dari pendekatan deputisasi untuk desentralisasi.

3) Opsi-Opsi untuk Tindakan-Tindakan Selanjutnya

⁶ Terminologi yang benar adalah dekonsentrasi, yang adalah suatu terminologi teknis didalam literatur teori desentralisasi. Sayangnya, dekonsentrasi juga merupakan terminologi teknis didalam sistem perencanaan dan penganggaran Indonesia, dengan arti yang berbeda. Selanjutnya, penggunaan dana-dana dekonsentrasi yang tidak tepat oleh lembaga-lembaga kementerian pusat (terutama oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan/Kemdikbud) merupakan subyek dari usaha reformasi yang sedang berlangsung oleh Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Untuk menghindari kesalahpahaman, terminologi “deputisasi” selanjutnya digunakan sebagai pengganti dekonsentrasi didalam arti teknisnya.

⁷ Misalnya, Peraturan Pemerintah 38/2007 tentang pembagian kewenangan dan tanggung jawab diantara tingkatan pemerintahan yang terkenal dan Peraturan Pemerintah 17/2010 tentang pengelolaan pendidikan.

Fakta bahwa revisi-revisi dari undang-undang otonomi daerah dan peraturan-peraturan yang sudah ada dan dalam bentuk rancangan semuanya bergerak ke arah deputisasi daripada delegasi⁸ mengharuskan bahwa opsi-opsi untuk reformasi selanjutnya mendukung tren ini. Implementasi yang sukses dari suatu sistem deputisasi membutuhkan bahwa pemerintah pusat mempunyai kapasitas dan kemauan untuk memonitor kegiatan-kegiatan PSN dan *outcome-outcome* di tingkat daerah. Sistem anggaran berbasis kinerja Indonesia, bersama dengan sistem perencanaan nasional sebagai sumber target-target kinerja, memberikan suatu kerangka kerja yang sangat bagus untuk implementasi dari suatu pendekatan deputisasi dari desentralisasi.

Opsi-opsi untuk tindakan selanjutnya akan memperkuat sistem yang ada:

Opsi 1

Perluas sistem anggaran berbasis kinerja ke provinsi dan, terutama, kabupaten/kota dengan target-target kinerja daerah diambil dari (atau dihubungkan langsung dengan) target-target pusat.

Ini adalah satu komponen dari opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal. Rincian dari opsi ini didiskusikan dibawah.

Opsi 2

Berikan monitoring yang efektif, termasuk umpan balik dan tindak lanjut dari respon-respon bagi umpan balik, terhadap kinerja kabupaten/kota didalam mencapai indikator-indikator kinerja. Berikan imbalan untuk kabupaten/kota yang sukses dan supervisi klinis (sebagai langkah pertama sebelum menjatuhkan sanksi) untuk kabupaten/kota yang kurang sukses.

Ini merupakan satu komponen dari opsi strategis untuk anggaran / transfer-transfer antar pemerintahan. Rincian dari opsi ini didiskusikan dibawah.

2.2. Inkonsistensi Struktural didalam Pengangkatan dan Penempatan Guru

(1) Persepsi-persepsi tentang tantangan

Tinjauan Belanja Publik Indonesia tahun 2007 mengidentifikasi suatu "inkonsistensi struktural" didalam komposisi belanja pusat – lokal. Satu dari gejala-gejala inkonsistensi adalah pengangkatan dan penempatan guru. Tinjauan tersebut menemukan kelebihan guru di daerah-daerah perkotaan dan kekurangan yang signifikan di daerah-daerah

⁸ Devolusi sama sekali ditolak karena bertentangan dengan pembentukan suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI sesuai undang-undang dasar Indonesia. Khusus untuk sektor pendidikan, Preambul dari Undang-Undang Dasar menugaskan empat sektor sebagai tanggung jawab pemerintah pusat – satu diantaranya adalah pendidikan.

pedesaan dan terpencil. Tinjauan tersebut tidak memberi rekomendasi khusus untuk menangani masalah ini.

Analisis Belanja Publik Daerah tahun 2009 juga mencatat distribusi guru yang tidak merata, tidak hanya diantara provinsi dan kabupaten/kota, tetapi juga di tingkat sub kabupaten/kota (kecamatan) didalam kabupaten/kota. Analisis memberi rekomendasi untuk perencanaan pemerintah lokal yang lebih efektif untuk perekrutan dan alokasi guru untuk menangani masalah ini.

Isu pengangkatan dan penempatan guru diangkat dengan lebih komprehensif didalam laporan tahun 2010 tentang pengelolaan guru: Transformasi Tenaga Kerja Guru Indonesia. Satu bidang yang memerlukan perhatian adalah rasio siswa – guru yang rendah, terutama di jenjang pendidikan sekolah dasar. Sumber dari inefisiensi diidentifikasi sebagai suatu inkonsistensi antara aturan-aturan kepegawaian yang didesain untuk sekolah dengan 240 siswa, sedangkan ukuran sekolah-sekolah sesungguhnya jauh lebih kecil: 78% sekolah jenjang sekolah dasar mempunyai kurang dari 250 siswa.

Terdapat usulan-usulan didalam literatur bahwa kabupaten/kota mempunyai motivasi untuk mengangkat guru karena akan menaikkan ukuran transfer dana alokasi umum (DAU) yang mereka terima dari pemerintah nasional, dimana satu komponennya adalah gaji pegawai negeri sipil. Tinjauan Belanja Publik 2007 memberi rekomendasi untuk suatu “*quick win* (kemenangan cepat)” dari penyelenggaraan layanan dengan menghilangkan seluruh cakupan pegawai negeri sipil dari DAU karena hal tersebut “menghukum pemerintah-pemerintah lokal reformis yang ingin melakukan reformasi pegawai negeri sipil mereka dan merealokasi dana untuk sektor-sektor prioritas” (hal. xxiv). Laporan pengelolaan guru 2010 memberi rekomendasi untuk menghilangkan hubungan guru dari pegawai negeri sipil (hal. 2). Laporan Staf Bank Dunia 2007 tentang melakukan investasi didalam pendidikan Indonesia memberi rekomendasi untuk secara bertahap mengurangi tenaga kerja guru dengan tidak mengganti guru-guru yang pensiun.

(2) Identifikasi masalah

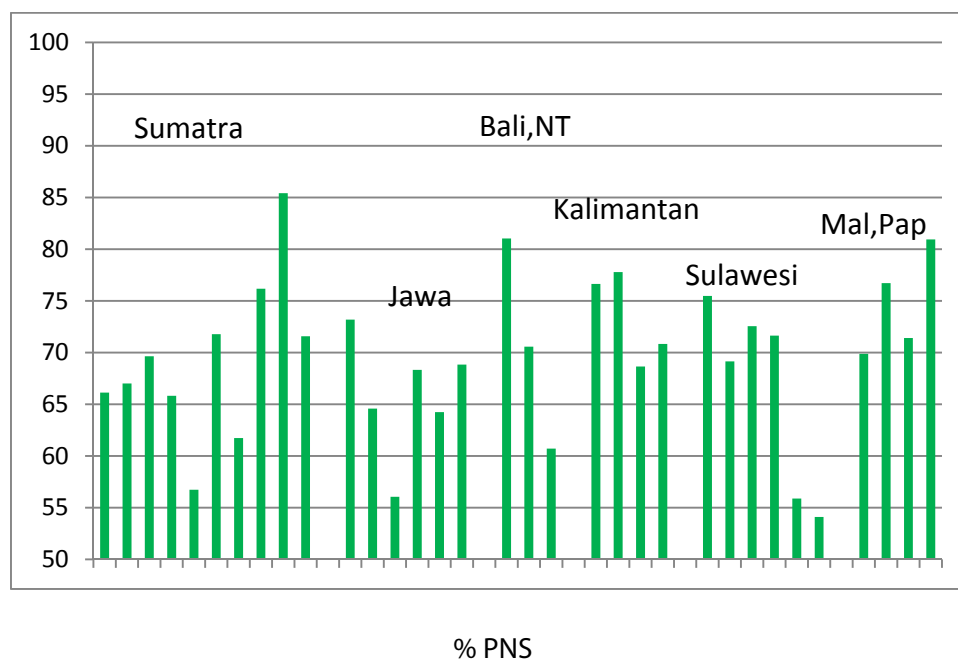
Sistem pendidikan Indonesia berada dibawah kewenangan dua kementerian pusat, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud)⁹ dan Kementerian Agama (Kemenag) walaupun tanggung jawab akhir untuk keseluruhan sistem secara hukum berada ditangan Kemdikbud. Porsi Kemenag didalam sistem ini jauh lebih kecil daripada porsi Kemdikbud, melayani antara 17% dan 23% dari total populasi siswa, tergantung jenjang pendidikan. Guru PNS Kemenag semuanya diangkat melalui kementerian pusat, sehingga isu-isu pengangkatan dan penempatan berbeda dari guru-guru Kemdikbud dan selanjutnya tidak menjadi pertimbangan didalam dokumen ini.

⁹ Nama dari kementerian yang bertanggung jawab untuk pendidikan sudah berubah dari waktu ke waktu, dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) ke Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas) dan kembali lagi. Didalam dokumen ini, nama Kemdikbud digunakan ketika kementerian ini dimaksudkan secara umum dan nama Kemdiknas digunakan untuk tindakan-tindakan kebijakan khusus (bertanggal) atau undang-undang dan peraturan yang dikeluarkan pada saat nama Kemdiknas digunakan.

Guru-guru Kemdikbud bukan suatu unit monolitik. Ada guru-guru yang PNS dan guru-guru yang bukan PNS dan kedua jenis guru ini ditemukan di sekolah negeri maupun sekolah swasta. Sekolah-sekolah jenjang sekolah dasar mempunyai pegawai yang terutama adalah PNS yang bekerja di sekolah-sekolah negeri. Di tingkat-tingkat yang lebih tinggi terdapat relatif lebih sedikit PNS dan lebih banyak guru di sekolah-sekolah swasta. Karena guru-guru jenjang sekolah dasar merupakan 56% dari total tenaga kerja pendidik di sekolah-sekolah Kemdikbud (sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas mempunyai porsi masing-masing 19% dan 17%), guru-guru jenjang sekolah dasar merupakan target penting untuk analisis dan potensial untuk reformasi.

Terdapat perbedaan yang besar antar provinsi didalam persentase tenaga kerja pendidik jenjang sekolah dasar yang PNS, Gambar 1. Kelihatannya tidak ada pola geografis yang jelas. Analisis di tingkat kabupaten/kota mungkin akan membongkar perbedaan yang lebih besar lagi.

Gambar 1. Guru-Guru sebagai Persentase Pegawai Negeri Sipil



Sumber: Kemdikbud 2009/2010

Terdapat juga beberapa jenis guru non PNS. Sekolah-sekolah swasta¹⁰ mengangkat guru-guru non PNS sebagai pegawai tetap (guru tetap yayasan). Baik sekolah negeri dan sekolah swasta menggunakan guru-guru yang diangkat berdasarkan kontrak, baik dari kantor Kemdikbud pusat ataupun dari Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Guru-guru ini, dirujuk sebagai guru bantu, memegang posisi mengajar penuh waktu dengan tanggung jawab mereka sendiri.¹¹ Pemerintah mempunyai komitmen untuk merekrut guru-guru

¹⁰ Semua guru permanen di sekolah-sekolah negeri adalah PNS. Sebenarnya, itu adalah definisi dari guru permanen di sekolah negeri.

¹¹ Mereka bukan guru-guru "bantu". Demikian juga mereka bukan guru-guru "honor", yang didasarkan pada suatu terjemahan yang salah dari terminologi "honor: yang artinya pembayaran untuk suatu

non PNS, yang diangkat berdasarkan kontrak pemerintah, menjadi PNS untuk menggantikan guru-guru yang pensiun.

Ada juga guru-guru non PNS yang diangkat langsung oleh sekolah. Guru-guru ini mempunyai porsi kira-kira dua per tiga dari semua guru-guru non PNS di sekolah-sekolah negeri dan hampir 90% dari guru-guru non PNS di sekolah-sekolah swasta. Guru-guru ini dibayar dari anggaran sekolah termasuk – dalam banyak kasus – bantuan operasional sekolah (BOS). Laporan pengelolaan guru 2010 sangat kritis mengenai penggunaan BOS untuk honor guru “sementara” dibandingkan dengan bantuan langsung untuk para siswa miskin. (hal. 54) Tetapi, mempertimbangkan bahwa guru-guru non PNS merupakan hampir setengah dari tenaga kerja pendidik di sekolah-sekolah jenjang menengah pertama, penggunaan pendanaan BOS dapat dipertanggung jawabkan karena menghasilkan mutu yang lebih baik untuk siswa miskin dan non miskin. Selanjutnya, walaupun BOS dimulai sebagai bantuan kepada sekolah-sekolah untuk menolong mereka mempertahankan siswa miskin dalam periode krisis ekonomi, BOS sekarang sudah berkembang menjadi sumber dana utama untuk semua biaya operasional sekolah. Tugas untuk membantu siswa miskin sudah diambil alih oleh berbagai program bantuan siswa miskin.

Adanya guru-guru kontrak dalam jumlah besar ini menunjukkan bahwa estimasi kelebihan guru tidak hanya dimotivasi oleh keinginan kabupaten/kota untuk meningkatkan alokasi DAU mereka. Sebenarnya, kelihatannya kebalikannya yang benar. Suatu persamaan regresi sederhana memprediksi ruang fiskal¹² sebagai suatu persentase anggaran kabupaten/kota dari guru-guru sebagai suatu persentase dari total PNS kabupaten/kota adalah positif dan signifikan secara statistik. Untuk setiap kenaikan dua persen didalam jumlah guru, ruang fiskal berkurang satu persen. Merekrut tambahan guru PNS meningkatkan jumlah DAU untuk suatu kabupaten/kota tetapi mengurangi dana-dana tersedia bagi kabupaten/kota untuk belanja diskresioner.

Hasil-hasil ini bergantung pada fakta bahwa “DAU” sebenarnya terdiri dari dua aliran dana yang terpisah. “Alokasi dasar” DAU menutup gaji dan biaya pegawai lainnya dari PNS. Kabupaten/kota tidak diijinkan untuk menggunakan dana-dana tersebut untuk maksud lain. “Kesenjangan fiskal” dari DAU dimaksudkan untuk memberi langkah pemerataan kapasitas keuangan antar daerah¹³. Kesenjangan fiskal ini dihitung dengan formula yang rumit. Kesenjangan fiskal DAU bersifat tidak terikat: daerah dapat menggunakan dana tersebut untuk maksud apapun.

layanan atau tindakan khusus satu kali sebagai perbandingan dengan gaji atau upah yang menunjukkan hubungan yang terpusat menerus.

¹² Ruang fiskal adalah jumlah pendapatan yang tersedia bagi kabupaten/kota untuk belanja diskresioner / tidak terikat, yaitu jumlah pendapatan dimana kabupaten/kota dapat membuat keputusan-keputusan anggaran.

¹³ Hal ini menunjukkan satu isi lain didalam teori desentralisasi: sasaran dan maksud dari transfer-transfer antar pemerintahan (TAP) didalam suatu sistem desentralisasi. Terdapat dua sasaran alternatif mendasar: pendanaan berbasis kebutuhan untuk menutup kebutuhan-kebutuhan pengeluaran yang didesentralisasi dan pendanaan pemerataan untuk memastikan bahwa semua PSN mempunyai akses kepada tingkat pendanaan (per kapita) yang sama. Di sebagian besar negara dengan pendidikan yang didesentralisasi, termasuk Indonesia, pemerataan adalah sasaran utama dengan pendanaan berdasarkan kebutuhan sebagai tujuan sekunder.

Hubungan antara guru-guru PNS dan anggaran kabupaten/kota diperumit oleh dua faktor. Pertama, dari sudut pandang anggaran, tidak semua guru PNS sama. Data Kemdikbud untuk tahun pelajaran 2009/2010 menunjukkan bahwa hampir setengah (42%) dari guru-guru PNS jenjang sekolah dasar mempunyai golongan IV (golongan tertinggi) sedangkan 36% mempunyai golongan III dan hanya 22% mempunyai golongan II. Karena gaji pokok lebih tinggi untuk golongan-golongan lebih tinggi, hanya dengan mengganti guru-guru yang pensiun (lebih senior, golongan lebih tinggi) dengan pegawai-pegawai baru (lulusan baru yang masuk dengan golongan II) akan secara otomatis mengurangi biaya pegawai. Kedua, selain tunjangan gaji – sertifikasi yang dibayar kepada semua guru (PNS dan non PNS) yang mencapai sertifikasi, pemerintah pusat juga membayar tunjangan gaji untuk guru-guru non PNS yang tidak tersertifikasi. Tunjangan gaji – sertifikasi dianggarkan sebagai suatu transfer terikat¹⁴ yang mengalir kedalam kedalam anggaran kabupaten/kota, sedangkan tunjangan non-PNS mengalir dari anggaran Kemdikbud langsung ke rekening bank penerima manfaat.

Berdasarkan diskusi diatas, isu-isu berikut ini berkaitan (dan tidak berkaitan) dengan pengangkatan dan penempatan guru sebagai bagian dari inkonsistensi struktural dapat diidentifikasi:

- Diskusi tentang kelebihan (atau kekurangan) guru dan perbedaan antar daerah didalam penempatan guru perlu lebih spesifik tentang guru-guru yang mana yang dimaksud: PNS atau semua guru (termasuk berbagai jenis guru kontrak) dan perlu membedakan antara PNS / non PNS dan sekolah negeri / swasta karena kedua jenis guru ditemukan di kedua jenis sekolah. Inkonsistensi struktural didalam pengangkatan dan penempatan guru sebagaimana diangkat didalam literatur sekunder berhubungan hanya dengan guru-guru PNS karena guru-guru kontrak didanai diluar anggaran kementerian pusat atau dana-dana diskresioner / tidak terikat kabupaten/kota (ruang fiskal).
- Perbedaan-perbedaan didalam ketersediaan guru, misalnya perkotaan, pedesaan, terpencil, antar sub kabupaten/kota, dll. perlu dipisahkan dari isu-isu anggaran. Isu-isu distribusi juga perlu dipisahkan dari isu-isu makro dari kekurangan / kelebihan persediaan berdasarkan data agregat.
- Perekrutan guru perlu dipisahkan dari isu lebih umum tentang reformasi PNS di tingkat kabupaten/kota. Pemerintah pusat sudah memulai reformasi serius untuk proses reformasi perekrutan PNS baik untuk kementerian pusat maupun untuk pemerintah daerah. Reformasi ini didiskusikan dibawah.
- Rekrutmen guru-guru PNS perlu dipisahkan dari isu lebih umum dari total anggaran kabupaten/kota dan ruang fiskal kabupaten/kota.

Begitu isu-isu ini dipisahkan keluar dari diskusi inkonsistensi struktural, masalah yang tersisa yang perlu ditangani adalah seberapa jauh inisiatif-inisiatif reformasi PNS meredefinisi inkonsistensi struktural di bidang pengangkatan dan penempatan guru. Reformasi PNS serius dimulai di 2011 ketika semua kementerian pusat dan pemerintah

¹⁴ Suatu transfer terikat adalah dana-dana yang mengalir melalui anggaran daerah tetapi hanya dapat digunakan untuk maksud tertentu. Suatu transfer tidak terikat adalah dana-dana yang mengalir melalui anggaran daerah tetapi bersifat diskresioner, artinya dapat digunakan untuk maksud apapun yang disetujui antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintah daerah. Transfer-trnsfer semi terikat didiskusikan dibawah, hal. 14 dibawah.

daerah diinstruksikan untuk menyampaikan data kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN&RB) yang memperlihatkan persediaan PNS mereka saat ini (kuantitas, kualitas dan pembagian tugas) dibandingkan dengan kebutuhan mereka. Kemdikbud sudah menyampaikan seluruh delapan dokumen yang diharuskan kecuali proyeksi lima tahun dan laporan tentang redistribusi pegawai yang ada. Kemenag sudah menyampaikan seluruh dokumen yang diharuskan. Kira-kira sepertiga (35%) dari kabupaten/kota sudah menyampaikan seluruh 8 format dan 20% lainnya sudah menyampaikan 7. Tetapi, masih terdapat beberapa kabupaten/kota yang belum memasukkan format apapun yang diharuskan¹⁵.

Untuk tingkat provinsi dan kabupten/kota, Kemdikbud menyediakan format-format untuk digunakan menghitung kebutuhan permintaan guru, tetapi format-format tersebut hanya mencakup guru-guru PNS di sekolah-sekolah negeri dan tingkat kebutuhannya didasarkan pada aturan-aturan kepegawaian Kemdikbud (standar pelayanan minimal dan akreditasi). Sebagai bagian dari analisis, kementerian pusat dan daerah juga diharuskan untuk memproyeksikan kebutuhan perekrutan PNS mereka dimasa mendatang – sejenis kerangka pengeluaran jangka menengah untuk perekrutan PNS. Pada saat yang sama, moratorium satu tahun tentang pengangkatan PNS baru sudah dilembagakan tetapi terdapat pengecualian untuk personil medis yang bekerja di penyelenggara-penyelenggara kesehatan pemerintah, dan untuk guru-guru serta guru-guru kontrak yang sedang dalam proses perekrutan kedalam PNS; juga terdapat pengecualian-pengecualian untuk beberapa kabupaten/kota (lihat dibawah). Penerimaan guru-guru PNS baru untuk 2013 pada pokoknya berfokus pada pemenuhan komitmen pemerintah untuk merekrut guru-guru kontrak.

Reformasi PNS secara substansial menangani aspek-aspek penting dari inkonsistensi struktural. Peran kabupaten/kota didalam keseluruhan proses perekrutan tidak seotonom sebagaimana kelihatannya disyaratkan didalam beberapa literatur. Tidak saja total keseluruhan PNS baru dan permintaan untuk guru PNS baru tergantung pada persetujuan MenPAN&RB pusat, tetapi jenis / kualifikasi dari permintaan guru juga dievaluasi. Selanjutnya, tidak terdapat perbedaan substantif didalam proses perekrutan antara Kemenag (perekrutan pusat dan anggaran pusat) dan Kemdikbud (perekrutan kabupaten/kota dan dana-dana terikat / non diskresioner yang berasal dari anggaran pusat). Dalam kedua kasus, data yang sama harus disampaikan untuk mendukung permintaan untuk perekrutan PNS baru dan keputusan alokasi dikeluarkan oleh MenPAN&RB. Fakta bahwa surat pengangkatan untuk guru-guru Kemdikbud dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten/kota dan bukan oleh kementerian pusat bersifat administratif, tidak substantif.

Pengecualian terhadap moratorium tentang perekrutan PNS baru adalah untuk kabupaten/kota dengan pengeluaran anggaran mereka untuk belanja pegawai <50%; hal ini menghukum kabupaten/kota yang mempunyai beban PNS yang relatif berat. Hal ini menangani isu kabupaten/kota yang “berpikiran reformis” yang diangkat oleh literatur. Penggunaan data rinci untuk menghitung kebutuhan personil PNS, termasuk kebutuhan guru, bersama dengan penekanan keseluruhan MenPAN&RB pada pengendalian pertumbuhan PNS, bertindak sebagai rem terhadap tendensi untuk pengangkatan PNS

¹⁵ Sejak November 2013, http://sdm.menpan.go.id/tampil_daerah.php

yang sembarangan. Persyaratan bahwa permintaan perekrutan PNS didukung juga oleh proyeksi 5 tahun untuk kebutuhan rekrutmen baru memaksa kabupaten/kota untuk terlibat didalam perencanaan sumber daya manusia jangka menengah, termasuk untuk tenaga kerja pendidik, dan hal ini mendorong suatu pendekatan rasional untuk pengangkatan dan penempatan. Prioritas yang diberikan kepada guru-guru kontrak dan persyaratan bahwa kandidat-kandidat telah bekerja penuh waktu secara terus menerus sejak 2005, yang menunjukkan bahwa kinerja mereka paling tidak cukup bagus untuk mendapatkan perpanjangan kontrak berturut-turut, menunjukkan bahwa praktek pengangkatan saat ini dapat meningkatkan keseluruhan mutu guru.

(3) Opsi-Opsi untuk Tindakan-Tindakan Selanjutnya

Opsi 3

Tegakkan reformasi PNS untuk memastikan bahwa guru-guru baru diangkat ditempatkan berdasarkan kebutuhan.

Opsi 4

Dorong kabupaten/kota untuk menggunakan mekanisme penyelenggaraan alternatif yang tersedia didalam peraturan pemerintah 2010 tentang pengelolaan pendidikan untuk mencapai tingkat partisipasi di daerah-daerah terpencil dan berpenduduk jarang. Tinjau ulang SPM untuk standar jarak minimum ke sekolah dalam kasus-kasus dimana sistem-sistem penyelenggaraan alternatif memungkinkan.

Opsi 5

Integrasikan guru-guru kontrak kedalam sistem formal (SPM dan standar-standar akreditasi). Sebagai contoh, biarkan sekolah-sekolah kecil yang tidak dapat memberikan 24 jam / minggu jam mengajar untuk "berbagi" guru-guru kontrak berkualifikasi tepat. Sistem "Nomor Unik Pendidik dan Tenaga Kependidikan (NUPTK)" mengurangi resiko manipulasi. Biarkan guru-guru kontrak menjadi tersertifikasi melalui partisipasi didalam program pendidikan profesional. Hal ini tidak akan mempengaruhi anggaran pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah karena guru-guru ini tidak akan memenuhi syarat untuk tunjangan gaji – sertifikasi karena mereka bukan guru-guru PNS permanen.

2.3. Ketidakcocokan antara Sumber-Sumber Pendanaan dan Tanggung Jawab untuk Kegiatan-Kegiatan

(1) Persepsi-Pesepsi tentang Tantangan

KAK, mengikuti literatur terdahulu, menyatakan bahwa terdapat suatu inkonsistensi struktural karena kabupaten/kota "membelanjakan" bagian terbesar dari pendanaan pendidikan tetapi dana-dana digunakan terutama untuk gaji sedangkan kebutuhan-kebutuhan lain (terutama infrastruktur) didanai langsung oleh pemerintah pusat. Sumber asli dari temuan ini adalah evaluasi sistem keseimbangan fiskal pusat – daerah tahun 1999

dari suatu sudut pandang pendekatan devolusi¹⁶ dari desentralisasi. Dan reformasi-reformasi selanjutnya, seperti gerakan kearah pendekatan deputisasi dari desentralisasi dan reformasi proses penganggaran telah merusak jalur kritik ini sebagaimana didiskusikan di bagian 2.1 diatas. Lebih terkini lagi, reformasi pendanaan dekonsentrasi dan penggunaan-penggunaan yang diperbolehkan juga membawa aliran-aliran pendanaan sesungguhnya menjadi lebih sesuai dengan maksud dari undang-undang.

KAK juga menunjukkan bahwa suatu kesepakatan kemitraan nasional untuk pendidikan diantara tingkatan pemerintahan dapat menghasilkan suatu "penyederhanaan jumlah aliran / mekanisme pendanaan". Satu masalah dengan ide ini adalah DAU mendanai tidak hanya kegiatan-kegiatan pendidikan (PNS melalui alokasi dasar dan kegiatan-kegiatan diskresioner / tidak terikat melalui alokasi kesenjangan fiskal) tetapi juga semua fungsi-fungsi yang didesentralisasi lainnya. Persepsi kompleksitas menjadi lebih jelas dibandingkan realitanya karena didasarkan pada suatu kesalahpahaman tentang perbedaan antara dana-dana yang mengalir melalui anggaran daerah dan dana-dana yang tersedia untuk belanja diskresioner / tidak terikat oleh anggaran daerah. Aliran-aliran dana ganda yang menyebabkan kebingungan di tingkat sekolah juga sudah diangkat didalam literatur. Ketika tim-tim monitoring dan evaluasi (M&E) lembaga donor mewawancarai para responden di sekolah, mereka sering tidak tahu sumber utama dari bantuan proyek. Mereka hanya tahu bahwa bantuan datang dari "pemerintah". Situasi ini kompleks karena setiap sumber dana harus mempertanggung jawabkan anggarannya ke Kemenkeu dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan karena itu memerlukan pertanggung jawaban / laporan yang terpisah dari penerima manfaat. Dalam hal dana-dana donor, pemerintahlah yang harus memberikan pertanggung jawaban kepada donor, bukan penerima manfaat akhir. Penerima manfaat menyampaikan laporan-laporan pertanggung jawaban kepada tingkat pemerintahan manapun yang menjadi *executing agency* (lembaga pelaksana) dari proyek. Secara hukum tidak mungkin, dan juga bertolak belakang dengan prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja, untuk menggabungkan jenis-jenis pendanaan anggaran pemerintah pusat dengan anggaran provinsi atau kabupaten/kota.¹⁷

(2) Pengidentifikasian Masalah

Pembedaan krusial, sebagaimana dicatat diatas, adalah pembedaan antara jumlah dana yang mengalir melalui anggaran kabupaten/kota dan jumlah dana dimana kabupaten/kota mempunyai kewenangan diskresioner untuk pengambilan keputusan. Reformasi-reformasi belakangan ini oleh Kemenkeu didalam sistem-sistem aliran dana telah meningkatkan yang disebut terdahulu (memindahkan tunjangan-tunjangan gaji kedalam anggaran kabupaten/kota dan BOS kedalam anggaran provinsi) tanpa suatu perubahan didalam yang disebut belakangan. Begitu pula, memindahkan BOS kedalam anggaran provinsi tidak "membawa provinsi lebih dekat kepada sumber daya" karena baik kabupaten/kota (dari mana BOS dipindahkan) maupun provinsi (kemana BOS diberikan)

¹⁶ Pada titik sangat awal ini didalam proses desentralisasi, ketika "*big bang* (ledakan besar)" masih "bergoncang" dan literatur teoritis tentang desentralisasi masih belum berkembang, setiap analis membawa definisinya sendiri tentang desentralisasi kedalam proses analisis.

¹⁷ Perlu dicatat lagi bahwa pembedaan antara kegiatan-kegiatan didanai melalui baris-baris anggaran pemerintah pusat dan kegiatan-kegiatan didanai melalui transfer-transfer, yang mengalir melalui anggaran provinsi atau kabupaten/kota.

tidak mempunyai kewenangan diskresioner apapun terhadap keputusan-keputusan pengeluaran. Hal ini semata-mata urusan pembukuan. Kewenangan hukum untuk pengeluaran biaya pegawai (gaji dan tunjangan-tunjangan) dan juga BOS berada pada direktorat jenderal di Kemenkeu yang menyusun dokumen-dokumen perencanaan dan pelaksanaan anggaran.

Suatu situasi yang analog berlaku dalam hal kabupaten/kota “merekut” guru-guru PNS sementara pemerintah pusat yang membayar mereka. Suatu perbedaan perlu dibuat antara kewenangan keputusan pada kedua tahapan proses perekrutan. Pemerintah pusat menetapkan kuota yang mengatur jumlah guru-guru PNS baru – dan karena itu beban anggaran dari tambahan gaji PNS. Kenyataannya, beban ini secara eksplisit dinyatakan sebagai satu dari kriteria yang dipertimbangkan didalam diskusi tahunan antara MenPAN&RB, Kemenkeu dan Bappenas untuk menetapkan tingkat kuota PNS baru. Tahap kedua dari perekrutan, penyeleksian individu untuk memenuhi slot kuota, yang tidak mempunyai efek anggaran,¹⁸ berada dibawah kewenangan pengambilan keputusan kabupaten/kota. Sekali lagi, tidak ada ketidakcocokan antara kewenangan dan penganggaran.

Undang-undang otonomi daerah dari sangat awalnya sudah mewajibkan pemerintah pusat untuk menyediakan pendanaan untuk menutup fungsi-fungsi yang didesentralisasi¹⁹ – ini yang menjadi dasar teoritis untuk DAU. Jika menggunakan dasar yang benar-benar sesuai hukum, hal ini mengharuskan BOS mengalir melalui anggaran kabupaten/kota. Ini sebabnya mengapa pendanaan BOS dipindahkan keluar dari anggaran Kemdikbud pusat di 2009. Tetapi, pengalaman menunjukkan bahwa implementasi lebih efisien dan kepuasan pemangku kepentingan lebih tinggi ketika dana-dana mengalir melalui anggaran tingkat provinsi. Perlu dicatat bahwa pendekatan pragmatik ini tidak melanggar kata-kata didalam undang-undang, yang mengizinkan pendanaan pemerintah untuk pendidikan datang dari tingkatan pemerintahan manapun. Fakta bahwa panduan diterbitkan di pusat daripada di tingkat daerah didukung secara hukum dari dua arah: pemikiran bahwa kebijakan tingkat sekolah adalah kebijakan pendidikan nasional yang diimplementasikan di tingkat sekolah dan kebutuhan untuk memastikan bahwa seluruh wilayah di negara ini menyelenggarakan paling tidak layanan pendidikan pada tingkat minimum kepada penduduk-penduduk lokal.

Fakta bahwa Kemdikbud mendanai pembangunan sekolah-sekolah (negeri) baru dan rehabilitasi sekolah-sekolah lebih bermasalah dari sudut pandang persepsi ketidakcocokan antara sumber-sumber pendanaan dan tanggung jawab untuk kegiatan-kegiatan. Kedua-duanya berakar didalam struktur anggaran pre-reformasi. Opsi 4 diatas menangani isu infrastruktur (pembangunan sekolah baru). Penggunaan dana-dana pusat untuk rehabilitasi dan, lebih belakangan lagi “peningkatan mutu” di sekolah-sekolah yang ada telah dipertanggung jawabkan sebagai prioritas-prioritas khusus pemerintah pusat untuk fungsi-fungsi yang didesentralisasi, karena itu pendanaan dana alokasi khusus (DAK). Perlu dicatat bahwa dana-dana untuk paket-paket “unit sekolah baru (USB)”, yang termasuk gedung, fasilitas sanitasi dan mebelair didanai sebagai belanja bantuan sosial

¹⁸ Tetapi dilaporkan mempunyai suatu dampak yang signifikan pada manuver politik dan juga korupsi, kolusi dan nepotisme di tingkat kabupaten/kota.

¹⁹ Transfer-transfer antar pemerintahan (TAP) untuk kebutuhan-kebutuhan berbasis tujuan.

dari pemerintah pusat langsung kepada sekolah, tidak kepada kabupaten/kota.²⁰ Kabupaten/kota menyampaikan proposal / permintaan untuk sekolah baru berdasarkan kriteria dan pedoman Kemdikbud pusat. Dana-dana ditransfer ke komite pembangunan sekolah baru²¹, termasuk kandidat kepala sekolah. Komite secara hukum bertanggung jawab kepada kantor pusat Kemdikbud untuk penggunaan dana.²²

Pemeliharaan sekolah-sekolah yang ada lebih jelas lagi termasuk didalam fungsi-fungsi terdesentralisasi yang ditugaskan ke kabupaten/kota. Tetapi, aturan-aturan formula pendanaan diterbitkan oleh Kemenkeu dan memberi dana-dana yang tidak memencukupi untuk biaya pemeliharaan yang realistis (berdasarkan mutu konstruksi awal yang dimandatkan dibawah aturan-aturan pendanaan Kemenkeu untuk infrastruktur). Walaupun hal ini tidak sungguh-sungguh suatu inkonsistensi struktural, fakta bahwa kantor pusat Kemdikbud merasa adanya kebutuhan untuk memberikan dana-dana tambahan untuk pemeliharaan berkontribusi pada masalah inkonsistensi. Kurangnya kapasitas baik ditingkat sekolah maupun tingkat kabupaten/kota untuk perencanaan pemeliharaan yang tepat juga merupakan isu. Proyek-proyek donor sudah secara khusus menangani isu-isu yang disebut terakhir baik di tingkat sekolah maupun tingkat kabupaten/kota tetapi hasil-hasil pasca proyek sesungguhnya – ketika pendanaan tambahan tidak tersedia lagi – kurang sepenuhnya berhasil. Wawancara *exit* (akhir) dengan para pemangku proyek pada saat laporan penyelesaian proyek cenderung menghasilkan respon-respon seperti “ya, kami akan meneruskan dengan kegiatan-kegiatan ini, selama dana [eksternal tambahan] tersedia”.

(3) Opsi-Opsi untuk Tindakan-Tindakan Selanjutnya

Opsi 6

Kemenkeu mengumumkan alokasi DAU yang dirinci menjadi dasar (biaya pegawai PNS) dan kesenjangan fiskal (dana tidak terikat / diskresioner). Hal ini akan mengurangi bidang untuk mis-interpretasi dari kewenangan pengambilan keputusan anggaran kabupaten/kota.

Opsi 7

Kembangkan pedoman sederhana dan operasional untuk perencanaan dan pelaksanaan pemeliharaan sebagai bagian dari materi manajemen berbasis sekolah (MBS), termasuk indikator-indikator yang dapat diukur. Tugaskan Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) dengan monitoring terhadap pemeliharaan sebagai bagian dari kegiatan-kegiatan supervisi Penjaminan Mutu.

²⁰ Kabupaten/kota tidak memenuhi syarat untuk menerima kegiatan-kegiatan belanja bantuan sosial, karena definisi bantuan sosial mensyaratkan bahwa penerima manfaat merupakan non pemerintah (individu atau organisasi).

²¹ Komite ini berbeda dari Komite Sekolah, yang membantu kepala sekolah didalam manajemen berbasis sekolah.

²² Dibawah unsur anggaran terpadu dari reformasi anggaran berbasis kinerja, semua kegiatan-kegiatan yang didanai oleh pusat ditugaskan kepada satu “kegiatan” (posisi struktural eselon 2). Dalam hal bantuan donor internasional, suatu kantor / tim “proyek” dapat dibentuk untuk tujuan pengelolaan and administrasi, tetapi dana-dananya tetap merupakan tanggung jawab hukum dari kegiatan dimana ditugaskan.

Opsi 8

Berikan BOS tambahan untuk pemeliharaan sebagai pelengkap terhadap BOS. Gunakan sistem “kuadran” Kemenkeu untuk menetapkan prioritas. Pendekatan empat kuadran yang dipelopori Kemenkeu mengklasifikasikan kabupaten/kota (atau bahkan sekolah) pada dua dimensi pencapaian indikator-indikator mutu pendidikan dan kapasitas fiskal. Untuk setiap dimensi, kabupaten/kota diklasifikasikan sebagai diatas atau dibawah rata-rata nasional. (Sekolah akan diklasifikasikan diatas atau dibawah rata-rata kabupaten/kota). Kabupaten/Kota (atau sekolah) dengan sumber daya dibawah rata-rata dan pemeliharaan dibawah rata-rata menerima dana terikat dan bantuan teknis; kabupaten/kota (atau sekolah) dengan sumber daya dibawah rata-rata dan pemeliharaan diatas rata-rata menerima imbalan semi-terikat²³; kabupaten/kota (atau sekolah) dengan sumber daya diatas rata-rata dan pemeliharaan dibawah rata-rata menerima supervisi klinis dari LPMP.

²³ Dapat digunakan untuk kegiatan apapun didalam bidang umum pemeliharaan sesuai diskresi sekolah. Terminologi teknis adalah hibah berdasarkan kinerja. (Perlu dicatat bahwa ini berbeda dari anggaran berbasis kinerja, yang merupakan suatu sistem total anggaran, bukan hanya satu jenis aliran dana.)

BAB 3. Opsi-Opsi Strategis untuk Kemitraan Nasional Baru untuk Pendidikan

Sebagaimana dicatat diatas didalam pengantar, terdapat tiga bidang untuk hal mana opsi-opsi strategis dikembangkan:

- opsi-opsi untuk meningkatkan tata kelola, khususnya peningkatan koordinasi diantara tingkatan pemerintahan (transfer-transfer antar pemerintahan/TAP) dan antara pemerintah dan sekolah-sekolah
- opsi-opsi untuk peningkatan sinergi-sinergi horisontal dan vertikal, yaitu sinergi-sinergi antar sektor (Kemdikbud dan Kemenag pada setiap tingkatan pemerintahan) dan sinergi-sinergi antara tingkatan pemerintahan
- opsi-opsi untuk peningkatan kerjasama publik-swasta;

Untuk masing-masing bidang kebijakan, diskusi diatur sebagai berikut:

- opsi-opsi diidentifikasi
- asumsi dan pra syarat diidentifikasi
- kekuatan dan kelemahan disampaikan dan tindakan-tindakan untuk menangani kelemahan dicatat

3.1. Opsi Strategis untuk Peningkatan Tata Kelola dari Transfer Antar Pemerintahan (TAP)

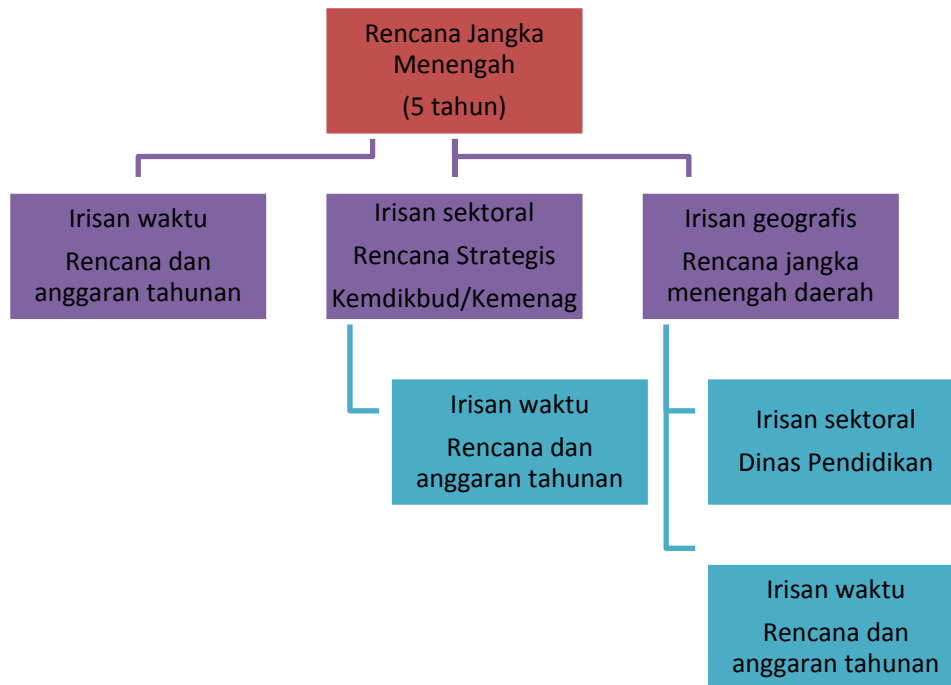
Persepsi ketidakcocokan antara sumber-sumber pendanaan dan pengelolaan pendanaan (belanja) sudah didiskusikan diatas, lihat hal. 12. Reformasi-reformasi Kemenkeu dimulai di 2011 untuk menegakkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintah pusat yang diimplementasikan di daerah (didanai melalui dekonsentrasi) dan prioritas-prioritas pemerintah pusat untuk fungsi-fungsi yang didesentralisasi (didanai melalui DAK) sudah memperkecil kekurangan dalam koordinasi antara pengelolaan dan belanja sebagaimana dicatat didalam KAK. Tetapi, kasus Kemdikbud dimana daerah (terutama kabupaten/kota) tidak mampu atau tidak mau menggunakan sumber daya anggaran pusat untuk mencapai prioritas-prioritas pemerintah pusat juga relevan. Opsi-opsi strategis untuk peningkatan tata kelola TAP juga ditujukan untuk masalah ini.

(1) Gambaran Opsi

Dibawah suatu sistem penganggaran berbasis kinerja (PBK) kuncinya adalah indikator-indikator kinerja. Sistem Indonesia mengintegrasikan perencanaan nasional (dan daerah) dengan PBK sebagaimana diperlihatkan di Gambar 2 Rencana dan Anggaran Terpadu, hal. 15. Rencana jangka menengah nasional (yang merupakan potongan waktu dari rencana jangka panjang) merupakan sumber untuk target-target dan indikator-indikator kinerja untuk rencana tahunan nasional tetapi juga untuk rencana strategis sektoral (lima

tahun) dan – secara teori – untuk rencana daerah 5 tahun²⁴ dan selanjutnya anggaran tahunan daerah.

Gambar 2. Rencana dan Anggaran Terpadu



Indikator-indikator kinerja saat ini pada tingkat pusat adalah suatu campuran uraian pekerjaan (pekerjaan-pekerjaan eselon I dan II adalah “program-program” dan “kegiatan-kegiatan” didalam rencana), tiga bidang fokus tradisional dari kebijakan pendidikan Indonesia (akses, relevansi dan mutu, tata kelola) dan berbagai karakteristik yang diinginkan lainnya.²⁵

Opsi Strategis:

Meningkatkan koordinasi dan tata kelola transfer-transfer antar pemerintahan melalui penggabungan indikator-indikator kinerja sederhana berbasis mutu kedalam rencana dan anggaran pada semua tingkatan pemerintahan dan di sekolah-sekolah.

Terdapat dua komponen untuk opsi strategis ini:

Komponen 1:

Menggabungkan SPM kedalam sistem mutu pendidikan sesuai dengan interpretasi SPM sebagai “langkah terendah” dari hirarki (SPM, SNP dan diatas SNP). Formalkan SPM dan

²⁴ Kendala utama bagi implementasi dari pendekatan “irisan” adalah fakta bahwa rencana daerah disusun setelah pemilihan kepala daerah baru (gubernur, walikota dan bupati). Jadwal pemilihan untuk kepala daerah tidak sinkron dengan pemilihan nasional untuk presiden baru – dan karena itu rencana jangka menengah nasional yang baru.

²⁵ Evaluasi tahunan terhadap Laporan Kinerja tahunan (LAKIP) Kemdikbud oleh MenPAN&RB memberi nilai pada kementerian cukup rendah untuk “pengukuran kinerja” dan sangat rendah untuk “evaluasi kinerja”.

SNP sebagai indikator-indikator kinerja untuk pendidikan di tingkat pusat, daerah dan penyelenggara (sekolah). Rencana pengembangan sekolah akan fokus pada pencapaian indikator-indikator akreditasi pada tingkat SNP atau "diatas SNP".

Komponen 2

Mendorong pemerintah daerah untuk bergerak kearah penganggaran berbasis kinerja, dengan indikator-indikator kinerja termasuk pencapaian standar pelayanan minimal dan, khususnya untuk sektor pendidikan, pencapaian standar nasional pendidikan.

(2) Asumsi dan Pra Syarat

Begitu indikator-indikator kinerja digabungkan kedalam sistem penganggaran, kunci dari implementasi suatu sistem anggaran berbasis kinerja adalah evaluasi dan umpan balik terhadap pencapaian indikator-indikator kinerja. Kemenkeu dan Bappenas bersama dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberi evaluasi terhadap indikator-indikator kinerja didalam kerangka kerja pengeluaran anggaran. Pengguna-pengguna anggaran menerima menerima laporan evaluasi, tetapi supervisi tindak lanjut lemah. MenPAN&RB memberi evaluasi terhadap laporan-laporan tahunan tentang pencapaian indikator-indikator kinerja (LAKIP) tetapi indikator-indikator LAKIP tidak sama dengan indikator-indikator kinerja anggaran dan, sekali lagi, tindak lanjut lemah. Terutama untuk Kemdikbud, hubungan antara indikator-indikator kinerja di rencana strategis dan indikator-indikator kinerja LAKIP lemah, sebagian disebabkan karena Kemdikbud adalah satu dari departemen-departemen (uji coba) pertama pengguna penganggaran berbasis kinerja dan sebagian karena reorganisasi Kemdikbud yang membutuhkan revisi rencana strategis.²⁶

Implementasi dari opsi strategis ini akan membutuhkan SPM dan SNP dicocokkan dengan struktur organisasi dan anggaran Kemdikbud agar memungkinkan mereka menggunakan MSS dan SNP sebagai indikator-indikator kinerja. Perlu dicatat bahwa opsi strategis tidak membatasi indikator-indikator kinerja pada indikator-indikator berbasis mutu tetapi mengharuskan bahwa pencapaian SPM dan SNP secara eksplisit diakui.

(3) Perubahan-Perubahan Hukum dan Peraturan Diperlukan

Komponen 1 akan memerlukan suatu peraturan Mendikbud yang memasukkan SPM kedalam hirarki indikator-indikator penjaminan mutu. Penggunaan indikator-indikator Penjaminan Mutu sebagai indikator-indikator kinerja didalam rencana dan anggaran jangka menengah tidak membutuhkan perubahan-perubahan peraturan secara eksplisit. Perubahan-perubahan ini dapat digabungkan kedalam proses perencanaan yang sudah ada.

Komponen 2 dapat disahkan dalam bentuk suatu peraturan Mendagri yang merevisi peraturan-peraturan perencanaan dan penganggaran yang sudah ada.

²⁶ Karena "program" dan "kegiatan" didalam rencana dan anggaran didasarkan pada struktur organisasi kementerian, yaitu pekerjaan-pekerjaan eselon I dan II. Dalam periode 2010 – 2014 sudah ada tiga Rencana Strategis Kemdikbud.

(4) Kekuatan dan Kelemahan

Kekuatan yang paling penting didalam opsi strategis ini adalah bahwa opsi ini akan memberi stabilitas dan keberlanjutan bagi peningkatan tata kelola untuk TAP. Opsi ini juga akan memberi suatu mekanisme sederhana dan operasional untuk meningkatkan koordinasi didalam TAP dan transfer-transfer ke sekolah karena semua pemangku kepentingan akan “nyanyi dari halaman yang sama” dalam arti kedua tujuan dan indikator. Kekuatan lainnya adalah opsi ini sejalan dengan rancangan revisi undang-undang perimbangan keuangan pusat – daerah yang saat ini sedang disusun oleh Kemenkeu.

Tetapi kelemahannya adalah opsi ini membutuhkan suatu kapasitas yang besar (dan mahal) untuk supervisi, evaluasi, umpan balik dan tindak lanjut. Isu-isu ini ditangani didalam opsi strategis berikutnya.

3.2. Opsi Strategis untuk Peningkatan Sinergi-Sinergi

Dalam arti yang benar-benar teoritis, sinergi-sinergi tidak berlaku untuk sistem Indonesia, karena sinergi-sinergi merujuk kepada para pemangku kepentingan yang memiliki sasaran dan tujuan yang berbeda tetapi yang dapat meningkatkan pencapaian (atau mengurangi biaya) dari sasaran-sasaran yang berbeda tersebut melalui kerjasama. Didalam sistem Indonesia, semua pemangku kepentingan mempunyai sasaran yang sama, dibedakan hanya oleh tingkat cakupan kewenangan mereka, yaitu sasaran-sasaran nasional di tingkat daerah dan di sekolah-sekolah. Didalam diskusi berikut, sinergi-sinergi didefinisikan sebagai hubungan-hubungan kerjasama yang memperbaiki pencapaian sasaran dan tujuan pusat di semua tingkatan pemerintahan dan di sekolah-sekolah.

(1) Gambaran Opsi

Terdapat dua jenis sinergi yang perlu dipertimbangkan:

- sinergi-sinergi horisontal antara berbagai lembaga sektoral di tingkat pemerintahan yang sama
- sinergi-sinergi vertikal antara berbagai tingkatan pemerintahan (berlaku hanya pada sektor-sektor yang didesentralisasi, seperti Kemdikbud tetapi tidak Kemenag)

Sinergi-sinergi horisontal:

Di tingkat pusat, mekanisme-mekanisme untuk sinergi-sinergi horisontal sudah beroperasi secara formal dan para pemangku kepentingan Kemdikbud merasa bahwa hal-hal ini sudah beroperasi dengan sukses. Para pemangku kepentingan Kemenag agak kurang optimis. Sampai tingkat tertentu, perbedaan ini mungkin merupakan hasil dari perbedaan struktur kelembagaan. Kemdikbud merupakan kementerian utuh; madrasah-madrasah harus berbagi satu direktorat jenderal di Kemenag dengan pesantren, institusi-institusi

tersier Islam dan pendidikan Islam di sekolah-sekolah non Kemenag.²⁷ Ketersediaan sumber daya manusia dan dukungan kelembagaan untuk sinergi-sinergi horisontal, selain untuk tugas-tugas rutin, jauh lebih terbatas bagi pejabat-pejabat Kemenag yang ditugaskan untuk mengelola sub sistem madrasah.

Di tingkat daerah, masalahnya sangat berbeda. Dinas pendidikan provinsi dan kabupaten/kota bukan kantor-kantor Kemdikbud yang "didesentralisasi".²⁸ Dinas-dinas ini sama sekali independen dari kantor pusat Kemdikbud. Dinas-dinas ini merupakan bagian dari pemerintah "otonomi daerah" provinsi dan kabupaten/kota dan secara hukum bertanggung jawab kepada gubernur atau kepala kabupaten/kota. Lembaga pusat yang ditugasi untuk supervisi pemerintah daerah adalah Kemdagri. Kantor-kantor Kemenag di provinsi dan kabupaten/kota juga tidak "didesentralisasikan".²⁹ Kantor-kantor kemenag di daerah ini merupakan bagian integral dari Kemenag pusat, yang secara fisik berlokasi diluar Jakarta. Kantor-kantor Kemenag di kabupaten/kota (Kantor Departemen Agama / Kandep) berdiri dalam hubungan hirarkis sesungguhnya dengan kantor-kantor kemenag di provinsi (Kantor Wilayah Agama / Kanwil) yang berdiri langsung dibawah kementerian. Setiap kantor Kemenag provinsi dan kabupaten/kota mempunyai bagian-bagian yang mewakili semua direktorat jenderal didalam Kemenag, tergantung pada struktur afiliasi religius dari populasi di provinsi atau kabupaten/kota tersebut. Artinya, provinsi dan kabupaten/kota dengan penduduk Islam yang sangat banyak akan mempunyai bagian-bagian yang lebih besar untuk pengelolaan haji dan pendidikan Islam, sedangkan provinsi dan kabupaten/kota dengan mayoritas non Islam yang besar akan mempunyai bagian-bagian yang lebih besar untuk layanan-layanan kepada agama mayoritas di daerah tersebut. Madrasah-madrasah negeri adalah tingkatan yang paling rendah didalam hirarki Kemenag pusat. Guru-guru mereka adalah PNS Kemenag pusat dan anggaran-anggaran mereka merupakan baris didalam anggaran Kemenag pusat.

Walaupun proyek-proyek pendidikan yang didanai melalui Kemdikbud pusat mencakup madrasah sebagai penerima manfaat, perbedaan didalam status hukum dan anggaran ini menyebabkan beberapa kabupaten/kota ragu untuk memberikan pendanaan dari anggaran kabupaten/kota karena kabupaten/kota hanya diijinkan untuk mendanai fungsi-fungsi yang didesentralisasi. Di masa lampau, beberapa daerah dengan jumlah madrasah yang besar dan / atau Kanwil / Kandep Kemenag yang aktif, memberi pendanaan bagi madrasah dari anggaran daerah mereka dan, dalam beberapa kasus, dinas pendidikan daerah membentuk satu bagian yang memberi pelayanan bagi madrasah. Praktek-praktek ini diberi dukungan hukum di Desember 2012 oleh satu surat edaran Mendagri kepada semua kepala daerah yang menyatakan bahwa tidak ada hambatan hukum untuk penggunaan dana-dana anggaran daerah untuk membantu atau memberi layanan-layanan bagi madrasah.

²⁷ Dimana masing-masing merupakan direktorat didalam Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Dari sudut pandang anggaran, setiap direktorat ini merupakan "kegiatan" anggaran dibawah "program" anggaran pendidikan Islam.

²⁸ Fakta bahwa beberapa literatur merujuk kepada dinas sebagai kantor-kantor Kemdikbud provinsi dan kabupaten/kota telah menyebabkan salah pengertian yang serius didalam isu-isu terkait yang sesungguhnya.

²⁹ Atau didekonsentrasikan, yang adalah kategori anggaran yang berlaku hanya untuk sektor-sektor yang didesentralisasikan.

Opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi horisontal:

Kantor pusat Kemenag memberi instruksi kepada kantor-kantor di provinsi dan kabupaten/kota untuk mengambil inisiatif didalam mensosialisasikan surat Mendagri kepada dinas pendidikan daerah, tim anggaran daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kantor pusat Kemenag memonitor implementasi dari instruksi ini.

Kantor pusat Kemenag mengkoordinasikan supervisi melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi³⁰ dimana perlu.

Kantor pusat Kemenag “menimbulkan kembali energi” Pusat Pengembangan Madrasah³¹ (PPM) dengan sumber daya manusia dan keuangan agar menjadi mitra-mitra dari LPMP³² untuk penjaminan mutu.

Sinergi-sinergi vertikal:

Bagian 2 diatas sudah menangani yang disebut inkonsistensi-inkonsistensi struktural dan menunjukkan bahwa dimana inkonsistensi-inkonsistensi tersebut memang ada, maka ditangani dengan reformasi-reformasi pegawai negeri sipil dan anggaran (penganggaran berbasis kinerja dan membuat struktur anggaran pusat menjadi sesuai dengan otonomi daerah³³). Isu-isu tersisa yang akan ditangani didalam opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal pada dasarnya adalah isu-isu implementasi: pengumpulan dan analisis data; evaluasi, umpan balik dan tindak lanjut.

Kunci untuk meningkatkan sinergi-sinergi vertikal untuk bidang-bidang ini adalah mengakui hubungan tidak hirarkis antara provinsi dan kabupaten/kota. Walaupun dinas pendidikan provinsi diberi tanggung jawab untuk penjaminan mutu di provinsi, dinas-dinas tersebut tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan didalam atau terhadap kabupaten/kota. Tetapi, LPMP, sebagai bagian dari lembaga Kemdikbud pusat, berada dibawah koordinasi gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat di provinsi (WPPP) dan karena itu dapat membantu didalam tugas-tugas gubernur untuk supervisi dan evaluasi. Penjaminan mutu pendidikan didefinisikan sangat luas didalam undang-undang dan peraturan-peraturan tetapi indikator-indikator spesifik dan alat-alat pengukur untuk penjaminan mutu tidak didefinisikan dengan baik.

Opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal:

Perluas peran LPMP untuk bertindak sebagai unit-unit implementasi untuk semua aspek dari mutu pendidikan di provinsi, dibawah koordinasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi.³⁴

³⁰ Dijelaskan dibawah, hal. 20 didalam opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal.

³¹ Awalnya dibentuk dibawah proyek Bank Pembangunan Asia.

³² Dijelaskan dibawah didalam opsi-opsi strategis untuk sinergi-sinergi vertikal.

³³ Khususnya, menata kembali system transfer-transfer terikat ke anggaran daerah dan mentransisi item-item dekonsentrasi yang tidak tepat kedalam DAK.

³⁴ Perlu dicatat, sekali lagi, bahwa hal ini tidak mencakup dinas pendidikan provinsi.

Tugaskan LPMP secara khusus dengan umpan balik dan tindak lanjut dari hasil-hasil pemetaan, analisis dan evaluasi mutu.

Sebagai contoh, peraturan-peraturan yang ada memberi tugas kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Kemdikbud pusat dengan pemetaan mutu. Tetapi badan tersebut tidak mempunyai kantor-kantor ditingkat provinsi. LPMP dapat berfungsi sebagai unit-unit implementasi untuk pemetaan, yang akan menghasilkan data yang dapat digunakan sebagai dasar untuk supervisi terhadap pencapaian indikator-indikator mutu pendidikan. LPMP dapat juga memberikan supervisi klinis (supervisi untuk maksud memecahkan masalah / memberi bantuan, bukan untuk maksud mengendalikan atau menjatuhkan sanksi) kepada kabupaten/kota dan sekolah-sekolah yang pada saat ini tidak memenuhi standar-standar mutu yang diharuskan.

(2) Asumsi dan Pra Syarat

Sinergi-sinergi horisontal:

Implementasi dari opsi-opsi strategis akan membebani sumber daya Kemenag pusat, terutama keperluan untuk tindakan-tindakan monitoring dan tindak lanjut. Hal ini bisa dikurangi dengan memprioritaskan kabupaten/kota yang mempunyai sejumlah besar madrasah, dimana kerjasama dengan pemerintah daerah dan / atau DPRD telah terbukti penuh tantangan. Menimbulkan energi kembali dari PPM, walaupun mungkin hal itu sendiri berguna, kelihatannya tidak merupakan prioritas bagi Kemenag, karena hal tersebut belum dilakukan. Dalam kasus opsi ini, meningkatkan kapasitas PPM tidak tergantung pada implementasi dari opsi strategis untuk penguatan LPMP.

Sinergi-sinergi vertikal:

Implementasi dari opsi ini mengasumsikan bahwa Opsi Strategis untuk Peningkatan Tata Kelola TAP (memasukkan SPM kedalam sistem indikator-indikator kinerja yang secara hukum dijadikan resmi) telah diimplementasikan, karena indikator-indikator ini akan membentuk dasar dari pemetaan mutu, evaluasi, umpan balik dan tindak lanjut.

PPM akan perlu diberi status hukum, uraian pekerjaan dan anggaran melalui peraturan-peraturan yang tepat.

LPMP akan perlu ditingkatkan dan merefokus peran mereka yang diperluas.

Implementasi yang sukses juga akan memerlukan bantuan aktif dari gubernur provinsi. Kendala-kendala potensial yang timbul dari faktor ini dapat dikurangi dengan mengimplementasikan opsi strategis secara bertahap, dimulai dengan provinsi-provinsi dimana gubernur-gubernur antusias.

(3) Perubahan-Perubahan Hukum dan Peraturan Yang Diperlukan

Sinergi-sinergi horisontal:

Instruksi Kemenag kepada kantor-kantor Kemenag di provinsi dan kabupaten/kota akan secara formal memadai tetapi kegiatan-kegiatan monitoring akan memerlukan alokasi tambahan sumber daya manusia dan keuangan. Kerjasama antara PPM dan LPMP akan memerlukan suatu Nota Kesepahaman antara Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kemenag dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pendidikan dan Kebudayaan dan Penjaminan Mutu Pendidikan (BPSDMPK-PMP) Kemdikbud.

Sinergi-sinergi vertikal:

Penggabungan SPM kedalam suatu hirarki indikator-indikator mutu akan membutuhkan suatu peraturan pemerintah. Tetapi, sudah ada contoh dimana peraturan menteri diterbitkan sambil menunggu peraturan pemerintah.

Peraturan-peraturan yang ada sudah mendukung perluasan peran LPMP dibawah koordinasi gubernur. Khusus untuk pekerjaan pemetaan mutu, suatu Nota Kesepahaman antara Badan Penelitian dan Pengembangan Kemdikbud dan BPSDMPK-PMP Kemdikbud.

PPM dapat diberikan suatu dasar hukum melalui suatu peraturan menteri, tetapi, karena pengaturan-pengaturan kelembagaan (dan anggaran-anggaran) baru akan diciptakan, peraturan ini akan memerlukan persetujuan baik MenPAN maupun Kemenkeu.

(4) Kekuatan dan Kelemahan

Sekali lagi, opsi strategis ini akan memberikan dasar-dasar yang stabil dan berkelanjutan untuk sinergi-sinergi horisontal dan vertical. Hal ini akan menguatkan kemampuan Kemdikbud untuk mendeteksi dan menindak-lanjuti masalah-masalah didalam pencapaian sasaran dan tujuan pendidikan diseluruh sistem pendidikan nasional.

Tetapi, implementasi akan memerlukan sumber daya tambahan yang substansial, baik manusia maupun keuangan, untuk diberikan kepada LPMP. Sumber daya-sumber daya ini harus mengalir melalui anggaran pusat Kemdikbud karena LPMP merupakan bagian dari lembaga Kemdikbud pusat. Dana-dana dekonsentrasi, yang juga mengalir melalui anggaran Kemdikbud pusat, dapat juga digunakan untuk menutup biaya-biaya tambahan yang dikeluarkan oleh gubernur sebagai WPPP.

3.3. Opsi Strategis untuk Peningkatan Kerjasama Publik-Swasta³⁵

Opsi-opsi strategis untuk kerjasama publik swasta yang dipertimbangkan selanjutnya disini berkaitan dengan peningkatan kemitraan antara lembaga-lembaga pemerintah (termasuk sekolah-sekolah) dan para pemangku kepentingan swasta termasuk

- sekolah-sekolah swasta
- masyarakat sekolah untuk sekolah negeri

³⁵ Terminologi yang digunakan selama Lokakarya Laporan Awal adalah kemitraan publik swasta. Tetapi, terminologi ini mempunyai arti teknis yaitu kerjasama antara pemerintah dan usaha swasta, yang jelas bukan jenis kemitraan yang dimaksud.

Dimana Mahkamah Konstitusi membenarkan hak sekolah (dan madrasah) swasta untuk mempertahankan karakteristik-karakteristik mereka sendiri, peraturan pemerintah tentang pengelolaan pendidikan³⁶ membuat jelas bahwa sekolah-sekolah swasta juga diharuskan untuk mencapai kebijakan nasional di tingkat sekolah. Sifat non-diskriminatif dari BOS dan transfer-transfer tunjangan gaji – sertifikasi memberi dukungan keuangan untuk memungkinkan kedua jenis sekolah memenuhi kewajiban mereka. Tunjangan gaji untuk guru-guru PNS belum tersertifikasi bergerak bahkan lebih jauh lagi ke arah ini, karena hanya diberlakukan bagi guru-guru permanen di sekolah-sekolah swasta. Sekali lagi, isunya adalah implementasi.

Opsi-opsi strategis untuk kerjasama publik-swasta antara pemerintah dan sekolah-sekolah swasta;

Kabupaten/kota memastikan bahwa guru-guru sekolah swasta berpartisipasi didalam pelatihan formal untuk guru dan musyawarah guru mata pelajaran (MGMP).

Mengembangkan dan mengimplementasikan mekanisme-mekanisme penyelenggaraan alternatif oleh sekolah-sekolah swasta, terutama madrasah swasta, di daerah-daerah terpencil dan sulit diakses dengan monitoring yang lebih intensif untuk memastikan bahwa layanan-layanan dimanfaatkan.

LPMP memberikan Penjaminan Mutu untuk pelatihan guru dan kelompok diskusi untuk memastikan bahwa mata pelajaran tepat dan relevan dan bahwa praktek yang baik dari metode-metode pedagogi digunakan oleh lembaga-lembaga yang menyelenggarakan pelatihan. LPMP memonitor penggunaan layanan-layanan dan, dengan kerjasama dengan pengawas, memonitor implementasi dari praktek-praktek yang ditingkatkan didalam ruang kelas.

Tingkatkan kuantitas, kualitas dan melengkapi pengawas-pengawas (pemerintah)³⁷ untuk memberikan layanan-layanan yang memadai ke semua sekolah, termasuk supervisi klinis. Atur jadwal kerja pengawas berdasarkan kebutuhan, bukan keseragaman administratif (atau kemudahan geografis).

Kemenkeu memberi anggaran perjalanan yang realistis dengan pengendalian ketat untuk menghindari manipulasi. Sanksi-sanksi (bukan hanya laporan-laporan) dijatuhkan untuk pelanggaran-pelanggaran.

Mekanisme untuk kerjasama publik-swasta antara sekolah (pemerintah) dan masyarakat adalah, tentunya, manajemen berbasis sekolah. Pedoman-pedoman sudah ada, tetapi bersifat terlalu teoritis dibandingkan operasional, terutama untuk kepala sekolah-kepala sekolah baru dan anggota-anggota komite sekolah baru.

Opsi strategis untuk kerjasama publik-swasta antara sekolah pemerintah dan masyarakat:

³⁶ Diundangkan setelah keputusan pengadilan

³⁷ Secara bertahap hapus praktek mempekerjakan pensiunan birokrat pendidikan kabupaten/kota. Dengan adanya kelebihan guru, peraturan menteri yang mengizinkan praktek ini harus dibatalkan.

Tugaskan kepala sekolah untuk memastikan bahwa anggota-anggota komite sekolah mengerti peran dan tanggung jawab mereka. Tugaskan pengawas-pengawas untuk memberikan dukungan cadangan kepada kepala sekolah-kepala sekolah didalam mendorong komite sekolah untuk lebih aktif menjalankan peran dan tanggung jawab mereka yang ditugaskan.

Perlu dicatat bahwa hal ini tidak menurunkan kebebasan komite sekolah. Sebenarnya, ketika peran dan tanggung jawab didefinisikan dengan jelas, komite akan mampu untuk melaksanakan partisipasi yang efektif didalam kehidupan sekolah.

(2) Asumsi dan Pra Syarat

Untuk mengimplementasikan opsi-opsi strategis untuk Kemitraan Publik-Swasta antara pemerintah dan sekolah-sekolah swasta, sekolah-sekolah swasta harus mau menerima bantuan pemerintah. Isu ini terutama bermasalah dalam kasus madrasah swasta, yang mempunyai tradisi kuat tentang tidak terikat pada pemerintah. Satu faktor lain yang mempengaruhi diterimanya praktek-praktek baru adalah menunjukkan relevansi dan kegunaannya kepada setiap sekolah swasta. Walaupun tidak realistis untuk mengharapkan materi-materi pelatihan tersendiri dikembangkan untuk setiap individual sekolah, jelas termasuk didalam uraian tugas MGMP untuk membantu guru-guru dengan membuat praktek-praktek standar yang baru menjadi cocok untuk implementasi optimal didalam ruang kelas dan lingkungan sekolah mereka sendiri. LPMP perlu mampu mendukung MGMP didalam meningkatkan layanan-layanan mereka kepada guru-guru.

Pra syarat utama untuk manajemen berbasis sekolah adalah definisi yang lebih jelas dan operasional dan pedoman-pedoman operasional (bukan teoritis), mungkin disertai dengan "daftar" tanggung jawab serta kegiatan untuk setiap pemangku kepentingan. Pedoman-pedoman harus memberi mekanisme-mekanisme kelembagaan dan implementasi alternatif untuk sekolah-sekolah yang melayani masyarakat-masyarakat miskin dan di daerah-daerah terpencil atau sulit akses.

(3) Perubahan-Perubahan Hukum dan Peraturan Yang Diperlukan

Disamping perubahan-perubahan didalam pedoman dan materi, tidak diperlukan perubahan peraturan yang signifikan untuk opsi-opsi strategis ini. Persyaratan utama adalah meningkatkan kapasitas untuk monitoring dan penambahan pendanaan, disertai dengan mekanisme-mekanisme akuntabilitas.

(4) Kekuatan dan Kelemahan

Sebagaimana dengan opsi-opsi strategis lainnya, kekuatan utama dari opsi-opsi ini adalah bahwa opsi-opsi ini memberikan suatu dasar yang stabil dan berkelanjutan untuk meningkatkan kemitraan publik-swasta untuk meningkatkan mutu dari layanan-layanan pendidikan yang diberikan kepada para siswa. Sama dengan opsi-opsi strategis lainnya juga, kelemahan utama adalah kebutuhan untuk peningkatan yang substansial didalam monitoring, analisis, umpan balik dan tindak lanjut, disertai dengan biaya-biaya terkait.

3.4. Opsi-Opsi Strategis didalam Dukungan untuk Kemitraan Nasional untuk Pendidikan

Terdapat dua opsi-opsi strategis tambahan yang akan memberi dukungan tambahan bagi suatu Kemitraan Nasional untuk Pendidikan. Satu opsi sangat spesifik dan berkaitan dengan data yang diperlukan untuk mendukung monitoring, analisis, umpan balik dan tindak lanjut didalam opsi-opsi yang disampaikan diatas. Opsi lainnya adalah suatu pendekatan yang lebih umum terhadap pembuatan kebijakan.

Opsi-opsi strategis untuk pengelolaan data:

Kebutuhan untuk pengumpulan data dan informasi yang masif yang ditetapkan oleh peraturan-peraturan yang berlaku saat ini perlu ditinjau kembali.

Metode-metode pengumpulan data yang ada, yang terdiri dari pengiriman format-format kosong (atau format-format *online*) untuk diisi, harus diganti dengan *interface-interface* yang lebih ramah bagi pengguna.

Mengirim format kosong yang sama setiap tahun dapat diganti dengan suatu format yang sudah berisi informasi yang tidak diperkirakan akan berubah (nama, nomor identifikasi, jenis kelamin, tanggal lahir, mata pelajaran diampu, jam mengajar, dll.) dan spasi-spasi kosong hanya untuk data yang diperkirakan akan mempunyai nilai baru setiap tahun. Ketentuan harus dibuat untuk mengubah data yang ada jika keadaannya sudah berubah.

Interface untuk pengguna untuk format-format *online* harus diubah dari pendekatan tabulasi (dimana setiap sub item individual harus dimasukkan secara terpisah dan diulang untuk setiap item baru³⁸) kedalam suatu *interface* yang intuitif, dengan program perangkat lunak terpisah yang menjembatani untuk mereformat data kedalam format tabulasi.

Desain dari sistem perlu secara realistis memperkirakan waktu dan biaya uang, tidak saja untuk pengumpulan data awal (termasuk biaya membentuk sistem) tetapi juga biaya memelihara agar data mutakhir. Waktu dan biaya bagi para responden, tidak saja dalam arti absolut tetapi juga sehubungan dengan tanggung jawab lainnya (misalnya, kepala sekolah, guru, pengawas) perlu dipertimbangkan. Biaya kepatuhan (tindak lanjut terhadap sumber asli dari data / sekolah) dan verifikasi (pembersihan data) harus juga

³⁸ Sebagai contoh. Format *online* yang ada untuk melaporkan beban mengajar dosen universitas membutuhkan: menekan tombol untuk item tersebut untuk membuka daftar *drop down*; mencari sepanjang daftar tersebut dan menekan tombol untuk jawaban yang dipilih, menekan tombol lagi untuk merekam jawaban yang dipilih secara terpisah untuk setiap dari item berikut ini:

- tahun (setiap tahun sejak dosen yang bersangkutan mulai mengajar)
- semester didalam tahun yang bersangkutan
- mata pelajaran khusus didalam pelajaran yang diajar
- sub mata pelajaran khusus didalam pelajaran yang diajar
- nama dari pelajaran yang diajar (diketik)
- jumlah kredit

Karena hampir semua dosen mengajar pelajaran-pelajaran yang sama setiap tahun, *interface* yang lebih intuitif akan memungkinkan seluruh informasi dimasukkan satu kali dan kemudian menggunakan "*ditto*" untuk semester-semester/tahun-tahun berikutnya.

dimasukkan didalam total estimasi. Hanya mencantumkan didalam suatu peraturan bahwa pengumpulan data yang baru yang diperlukan oleh peraturan harus “kompatibel (sesuai)” dengan sistem-sistem yang ada bukan merupakan pengganti dari desain sistem yang dipikirkan dengan baik.

Tetapi, jauh lebih penting lagi, adalah suatu rencana untuk analisis data. Seringkali, penekanan diberikan pada indikator-indikator dan teknologi (perangkat lunak dan keras) dari sistem penyimpanan data. Rencana-rencana analisis harus menjadi bagian dari desain asli dari sistem untuk memastikan bahwa semua pengumpulan data akan benar-benar digunakan. Penggunaan-penggunaan untuk analisis juga harus dipertimbangkan. Sistem-sistem informasi manajemen dapat dengan cepat menjadi sangat mahal jika didesain untuk dua maksud – manajemen dan riset akademis – karena yang terakhir memerlukan sejumlah besar variabel kandidat penjelasan (independen) disamping variabel (dependen) target informasi manajemen.

Opsi strategis untuk pendekatan bagi kebijakan:

Gantikan kebijakan “satu ukuran cocok untuk semua” dengan kebijakan yang disesuaikan.

Teknologi penyimpanan data moderen menghilangkan kebutuhan untuk melakukan “rekapitulasi (ringkasan)” terhadap data tingkat bawah kedalam nilai-nilai makro di tingkat-tingkat lebih tinggi. Dengan adanya perbedaan di tingkat lokal (sub provinsi dan sub kabupaten/kota), agregasi makro mempunyai kenggunaan yang terbatas untuk kebijakan dan bahkan menyesatkan. Misalnya, kebijakan pengangkatan dan penempatan guru berdasarkan DAU.

Gunakan suatu modifikasi dari pendekatan 4-kuadran Kemenkeu untuk klasifikasi sekolah, sub kabupaten/kota (kecamatan) dan kabupaten/kota kedalam kelompok-kelompok dengan perlakuan-perlakuan berbeda untuk kelompok-kelompok berbeda, dengan menggunakan indikator-indikator kinerja pendidikan (SPM dan SNP) sebagai variabel-variabel kinerja dan kapasitas fiskal (setelah dikurangi dengan gaji dan tunjangan-tunjangan) sebagai variabel kapasitas. Kabupaten/kota yang belum mencapai target-target kinerja tertentu dan mempunyai kapasitas fiskal dibawah rata-rata³⁹ dapat menerima suatu paket bantuan terikat baik secara keuangan (atau dalam bentuk natura, seperti sarana prasarana fisik atau pelatihan guru) dan supervisi klinis didalam pengelolaan sumber daya-sumber daya tambahan. Supervisi klinis dapat diberikan oleh LPMP. Pendekatan supervisi klinis oleh LPMP akan mempertahankan hubungan non-hirarkis antara kabupaten/kota dan provinsi karena LPMP adalah unit-unit pemerintah pusat dan akan cocok dengan penugasan LPMP untuk layanan-layanan bantuan Penjaminan Mutu.

Kabupaten/kota yang sudah mencapai target-target Penjaminan Mutu dengan kapasitas fiskal dibawah rata-rata dapat menerima suatu paket bantuan semi-terikat untuk dipakai sesuai keputusan mereka didalam keseluruhan rentang kegiatan-kegiatan Penjaminan

³⁹ Per kapita dan mempertimbangkan perbedaan-perbedaan dalam geografi dan biaya-biaya lokal melalui suatu formula yang transparan. Formula tersebut sudah ada dan saat ini digunakan oleh Kemenkeu untuk mengalokasikan berbagai aliran-aliran dana.

Mutu. Artinya, bantuan hibah berbasis kinerja, yang dikenai suatu daftar negatif dari kegiatan-kegiatan yang tidak boleh didanai. Kabupaten/Kota yang belum mencapai target-target Penjaminan Mutu tetapi mempunyai sumber daya diatas rata-rata akan dikenai monitoring kepatuhan untuk memastikan dimana letaknya masalah-masalah.

3.5. Kesepakatan Kemitraan Nasional untuk Pendidikan

Anggaran berbasis kinerja dan reformasi-reformasi terkait dari sistem penganggaran yang dibentuk oleh Kemenkeu dan Bappenas, bersama dengan Peraturan Pemerintah 66 / 2010 memberikan suatu kerangka kerja kesepakatan yang memadai untuk Kemitraan Nasional untuk Pendidikan. Masalah yang tersisa adalah implementasi dari peraturan-peraturan baru, termasuk penyediaan sumber daya-sumber daya manusia dan keuangan memadai, yang ditargetkan kepada kebutuhan-kebutuhan spesifik dari pendekatan-pendekatan baru dan juga monitoring, analisis, umpan balik dan tindak lanjut dari implementasi.

Daftar Pustaka

Duflo (2001), E. "*Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia* (Pendidikan dan Konsekuensi Pembangunan Sekolah pada Pasar Tenaga Kerja di Indonesia)", *American Economic Review* 91, no. 4

Jafarey (2000) S. dan S. Lahiri, "*Will trade sanctions reduce child labour? The role of credit markets* (Apakah sanksi perdagangan menurunkan tenaga kerja anak? Peran pasar kredit)", Discussion Paper No. 500, Department of Economics, University of Essex

Pemerintah Indonesia (2013), Nota Keuangan dan Rancangan APBN

Pemerintah Indonesia (2014), Nota Keuangan dan Rancangan APBN

Narayan (2009) Deepa, et.al., *Can Anyone Hear Us? : Voices of the Poor* (Apakah Ada Orang Mendengar Kita? : Suara-Suara Orang Miskin), Bank Dunia