

**Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah di Indonesia (ILEGI):
Rapor 50 Pemerintah Daerah**

Tata Kelola Penting Untuk Hasil Pendidikan

Daftar Isi

iii	Daftar Boks
iii	Daftar Gambar
iii	Daftar Tabel
iv	Prakata
v	Ucapan Terima Kasih
vi	Rangkuman Eksekutif
ix	Daftar Singkatan
xi	Daftar Istilah
1	BAGIAN SATU: PENILAIAN DAN PEMANTAUAN PENDIDIKAN YANG TERDESENTRALISASI – KONTEKS
5	BAGIAN DUA: MENDIAGNOSA KINERJA PEMERINTAH DAERAH – KAJIAN
6	Rancangan Kajian
	• Tujuan
	• Metodologi
10	Indikator
	• Transparansi dan Akuntabilitas
	• Standarisasi Layanan Pendidikan
	• Sistem Pengendalian Manajemen
	• Sistem Informasi Manajemen
	• Efisiensi Penggunaan Sumber Daya
17	BAGIAN TIGA: TATA KELOLA PENDIDIKAN PENTING – ANALISIS
	Rapor: Nilai Agregat dan Temuan Tata Kelola Pendidikan
	• Transparansi dan Akuntabilitas
	• Standarisasi Layanan Pendidikan
	• Sistem Pengendalian Manajemen
	• Sistem Informasi Manajemen
	• Efisiensi Penggunaan Sumber Daya
45	BAGIAN EMPAT: MEREFORMASI TATA KELOLA PENDIDIKAN – PETA LANGKAH
47	Rekomendasi Utama ILEGI untuk Reformasi Sistem Pendidikan
48	Rekomendasi untuk Pemerintah Pusat
49	Rekomendasi untuk Pemerintah Daerah Berdasarkan Bidang Strategis
	• Transparansi dan Akuntabilitas
	• Standarisasi Layanan Pendidikan
	• Sistem Pengendalian Manajemen
	• Sistem Informasi Manajemen
	• Efisiensi Penggunaan Sumber Daya
55	KESIMPULAN
56	LAMPIRAN 1: NILAI PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN BIDANG STRATEGIS
58	LAMPIRAN 2: STANDAR PELAYANAN MINIMAL (SPM) PENDIDIKAN
60	LAMPIRAN 3: DISTRIBUSI FUNGSI DALAM SISTEM JAMINAN KUALITAS PENDIDIKAN
62	REFERENSI

Daftar Boks, Gambar dan Tabel

28	Boks 3.1	Kabupaten Kebumen
31	Boks 3.2	Kabupaten Bojonegoro
34	Boks 3.3	Kabupaten Majene
35	Boks 3.4	Kabupaten Aceh Utara
39	Boks 3.5	Kabupaten Sleman
7	Gambar 1.1	Bidang Strategis Tata Kelola Pendidikan
8	Gambar 2.1	Hasil Tes Normalitas ILEGI
19	Gambar 3.1	Nilai Sempurna untuk Setiap Indeks ILEGI
19	Gambar 3.2	Hasil rata-rata ILEGI di 50 Pemerintah Daerah
20	Gambar 3.3	Penilaian Kapasitas ILEGI dengan Sandi Warna
21	Gambar 3.4	Hasil ILEGI untuk Pemerintah Daerah yang Terbentuk Setelah Desentralisasi
22	Gambar 3.5	Kinerja Terbaik dan Terburuk Berdasarkan Bidang Strategis
23	Gambar 3.6	Korelasi antara Tata Kelola Pendidikan dan Hasil Pendidikan
37	Gambar 3.7	Jumlah Daerah yang Menggunakan Perangkat Lunak Manajemen Pendidikan
41	Gambar 3.8	Serapan Anggaran Daerah untuk Pembelanjaan di Bidang Pendidikan (2008)
47	Gambar 4.1	Tonggak Tanda Utama untuk Kinerja Sistem Pendidikan
10	Tabel 2.1	Indikator, Aspek dan Bobot
11	Tabel 2.2	Transparansi dan Akuntabilitas: Indikator, Aspek dan Bobot
12	Tabel 2.3	Standarisasi Layanan Pendidikan: Indikator, Aspek dan Bobot
13	Tabel 2.4	Sistem Pengendalian Manajemen: Indikator, Aspek dan Bobot
14	Tabel 2.5	Sistem Informasi Manajemen: Indikator, Aspek dan Bobot
15	Tabel 2.6	Efisiensi Penggunaan Sumber Daya: Indikator, Aspek dan Bobot
26	Tabel 3.1	Nilai Indikator Agregat: Transparansi dan Akuntabilitas
29	Tabel 3.2	Nilai Indikator Agregat: Standarisasi Layanan Pendidikan
32	Tabel 3.3	Nilai Indikator Agregat: Sistem Pengendalian Manajemen
36	Tabel 3.4	Nilai Indikator Agregat: Sistem Informasi Manajemen
38	Tabel 3.5	Penggunaan Perangkat Lunak Manajemen Pendidikan oleh Pemerintah Daerah
40	Tabel 3.6	Nilai Indikator Agregat: Efisiensi Penggunaan Sumber Dana
48	Tabel 4.1	Rekomendasi untuk Reformasi: Pemerintah Pusat
49	Tabel 4.2	Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Transparansi dan Akuntabilitas
50	Tabel 4.3	Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Standarisasi Layanan Pendidikan
51	Tabel 4.4	Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Sistem Pengendalian Manajemen
52	Tabel 4.5	Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Sistem Informasi Manajemen
54	Tabel 4.6	Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Efisiensi Penggunaan Sumber Dana

Prakata

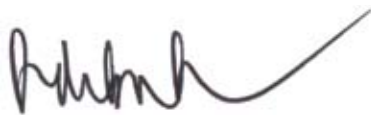
Mulai tahun 2008 – Program Pengembangan Kapasitas Pendidikan Dasar (*Basic Education Capacity Trust Fund* – BEC-TF) melakukan survei Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah di 50 daerah di 9 provinsi di Indonesia. Survei difokuskan pada lima bidang strategis yang mencakup tata kelola pendidikan, yaitu: Standarisasi Layanan Pendidikan; Efisiensi Penggunaan Sumber Daya; Sistem Pengendalian Manajemen; Transparansi dan Akuntabilitas; dan Sistem Informasi Manajemen.

Berdasarkan survei ini dibuatlah Rapor Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah bagi setiap pemerintah daerah. Rapor ini membantu pemerintah daerah untuk mengidentifikasi bidang-bidang yang perlu ditingkatkan. Indikator Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah adalah alat penting untuk melakukan introspeksi dan bukan merupakan kompetisi antara pemerintah daerah, karena setiap pemerintah daerah dalam survei ini memiliki tantangan dan konteks yang sangat berbeda. Sejak rapor ini dibuat pada tahun 2009, pemerintah daerah yang mengikuti Program BEC-TF telah mempersiapkan Rencana Peningkatan Kapasitas untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam kelima bidang strategis itu.

Program BEC-TF sekarang memberikan bantuan teknis dan hibah untuk ke-50 pemerintah daerah tersebut agar daerah-daerah tersebut dapat meningkatkan tata kelola pendidikannya guna menghasilkan layanan pendidikan yang lebih baik bagi masyarakat. Kemajuan akan diukur secara berkala melalui Program BEC-TF dengan menggunakan survei Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah demi dapat memperoleh gambaran yang bermanfaat mengenai kinerja dan peningkatan di setiap daerah dari waktu ke waktu.

Kami berharap bahwa 50 daerah yang tercakup dalam Program BEC-TF ini semuanya telah mulai meningkatkan kapasitas mereka dalam tata kelola pendidikan, sehingga sekolah dan masyarakat dapat mengambil manfaat dari layanan pendidikan yang lebih baik pada masa yang akan datang. Kami berharap bahwa daerah lain juga akan memanfaatkan instrumen dan pelajaran yang dapat dipetik dari survei ini. Seperti yang disimpulkan dalam laporan ini, tata kelola amatlah penting bagi hasil pendidikan.

Didik Suhardi



Direktur Pendidikan Sekolah Menengah Pertama
Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah
Kementerian Pendidikan Nasional
Jakarta, 3 Desember, 2010

Ucapan Terima Kasih

Buku ini dibuat berdasarkan konsultasi dengan Sekretariat Program BEC-TF, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan Nasional, Pemerintah Indonesia. Tim pembuat buku ini mengucapkan terima kasih banyak kepada Walikota, Bupati dan Kepala Dinas Pendidikan beserta staf dari ke-50 pemerintah daerah peserta program BEC-TF yang disurvei atas dukungan mereka selama proses penilaian ini berlangsung.

Tim Bank Dunia dipimpin oleh Jessica Ludwig-Maarooft dengan dukungan Syarif Syahrial dan Richard Paulsen. Sheila Town memantau dan mengawasi seluruh kegiatan. Andrew Ragatz, Wolfgang Fengler, Asmeen Khan, Sheldon Shaeffer dan Adrianus Hendrawan memberikan masukan yang sangat berharga.

Prima Setiawan dan Ferdy Rondonuwu membantu persiapan dan uji coba survei. Survei lapangan dilakukan oleh Surveymeter. Sukmawah Yuningsih dan Imam Setiawan membantu dengan analisa data. Yvonne Trethewey dan Chris Stewart menyunting dokumen ini. Gedsiri Suhartono, Sharon Lumbantobing, Santi Santobri, dan Dyah K. Nugraheni memproses penerbitan buku ini. Edward Pieroelie, bekerja dengan Tim Pendidikan Bank Dunia, menggarap video dokumentasi.

Rangkuman Eksekutif

KAJIAN

‘Tata Kelola Pendidikan Penting untuk Hasil Pendidikan’ adalah suatu kajian penilaian kapasitas yang dilakukan tahun 2009 dalam Program Peningkatan Kapasitas Pendidikan Dasar (*Basic Education Capacity Trust Fund – BEC-TF*) dengan sasaran pemerintah daerah. Melalui kajian ini dilakukan analisa kinerja tata kelola pendidikan dengan indeks sesuai dengan indikator dari Program BEC-TF. Temuannya menggarisbawahi hubungan erat antara tata kelola dan peningkatan hasil pendidikan serta menghasilkan rekomendasi untuk peta langkah bagi reformasi kebijakan pendidikan pemerintah daerah.

KONTEKS

Pada tahun 2001, dengan adanya desentralisasi di Indonesia, tanggung jawab pelayanan fungsional yang penting dan sumber daya keuangan bagi pelayanan pendidikan dialihkan ke pemerintah daerah. Dalam sektor pendidikan, pemerintah pusat, melalui Kementerian Pendidikan Nasional (Kemdiknas) dan Kementerian Agama (Kemenag), tetap bertanggung jawab atas kebijakan pendidikan dan standar pendidikan. Standar Pelayanan Minimal (SPM) mengatur sektor itu sedangkan Standar Nasional Pendidikan (SPN) memberikan fondasi bagi muatan akademik dan kompetensi kelulusan.

Manajemen pelayanan pendidikan di sekolah negeri merupakan tanggung jawab pemerintah daerah; sedangkan tanggung jawab untuk madrasah ada pada Kemenag di tiap wilayah. Sesuai dengan mandat yang termaktub dalam UU No. 20, 2003, pelayanan pendidikan yang didasarkan pada pendekatan manajemen berbasis sekolah (MBS) merupakan tanggung jawab sekolah dan masyarakat. Pada tahun 2005, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diluncurkan untuk memperkuat MBS dan keterlibatan orang tua murid dalam kerangka kerja pendidikan wajib 9 tahun yang berkualitas. Hibah BOS dikucurkan dari pemerintah pusat ke sekolah-sekolah berdasarkan jumlah murid. Dengan demikian kepala sekolah dan guru mendapatkan insentif untuk mempertahankan dan meningkatkan penerimaan murid baru. Tahun 2011 dana ini akan dikucurkan dan dikelola pada tingkat pemerintah daerah.

Kemdiknas mengakui pentingnya tata kelola pelayanan pendidikan dan peningkatan hasil pendidikan. Melalui Program BEC-TF, Kemdiknas mendukung pemerintah Indonesia untuk mencapai tujuan Pembangunan Milenium dan Pendidikan Untuk Semua. Program BEC-TC, yang didanai oleh hibah dari Pemerintah Kerajaan Belanda dan Komisi Eropa, memberikan dukungan untuk meningkatkan kapasitas 50 pemerintah daerah yang menjadi sasaran—dengan tata kelola pendidikan sebagai fokus berbagai kegiatan yang dilakukan dengan konteks atau situasi yang berbeda di setiap pemerintah daerah.

RANCANGAN KAJIAN

Dalam lingkungan yang terdesentralisasi, akses atas informasi yang terpercaya, komprehensif dan sistematis mengenai kinerja dan peningkatan tata kelola serta pelayanan pendidikan merupakan hal yang sangat penting. Meskipun ada berbagai alat diagnosa dan indeks, alat dan indeks itu hanya dapat menghasilkan informasi kinerja secara umum—tidak memadai untuk pengukuran kinerja dan peningkatan yang sinambung dalam manajemen dan pelayanan pendidikan di tingkat pemerintah daerah.

Program BEC-TF membuat alat penilaian kapasitas pemerintah daerah (*Local Government Capacity Assessment* – LGCA) dan Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah (*Indonesia Local Education Governance Index* – ILEGI) bagi pemantauan kinerja dan sistem evaluasi yang tepat untuk tata kelola dan pelayanan pendidikan dalam lingkungan yang terdesentralisasi. Alat diagnosa yang dibuat ini terdiri dari sub-indeks yang menangkap dimensi utama pada tingkat keluaran (*output*) tata kelola pendidikan dalam lima bidang strategis yang diperoleh dari unsur rancangan Program BEC-TF. Unsur-unsur itu adalah Sistem Pengendalian Manajemen, Sistem Informasi Manajemen, Standarisasi Layanan Pendidikan, Transparansi dan Akuntabilitas serta Efisiensi Penggunaan Sumber Daya. Untuk setiap bidang strategis, sejumlah indikator dan variabel dibuat dan disetujui dalam berbagai konsultasi nasional dan kegiatan uji coba dengan Kemdiknas dan pemerintah daerah yang disurvei.

ANALISIS: Rapor Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah (*Local Government Capacity Assessment - LGCA*)

Hasil LGCA digunakan untuk membuat indeks hasil dalam bentuk Indeks Tata Kelola Pendidikan Indonesia (*Indonesia Local Education Governance Index - ILEGI*) dan untuk membuat rapor bagi setiap pemerintah daerah.

Temuan utama menegaskan bahwa tata kelola pendidikan penting untuk hasil pendidikan. Analisis data LGCA primer dan sekunder menunjukkan hubungan positif yang signifikan secara statistik antara tingkat partisipasi murni untuk SD dan SMP dan prestasi ujian nasional di tingkat daerah dan pada bidang-bidang tata kelola pendidikan yang dibuat indeksnya dalam ILEGI. Selain sedikitnya contoh mengenai pemikiran segar dan kreatif tentang bagaimana meningkatkan pelayanan pendidikan, sistem birokrasi pemerintah daerah yang ada jelas menghambat inovasi dan reformasi dan tidak memberikan insentif bagi prestasi dan juga tidak menopang terwujudnya transparansi dan akuntabilitas.

Analisis ini juga mengungkapkan perbedaan yang besar dalam pelayanan pendidikan di daerah. Dari 50 pemerintah daerah yang disurvei, hanya 6% yang mencapai nilai tinggi bagi tata kelola pendidikan untuk seluruh bidang strategis yang berjumlah lima; 54% memperoleh nilai sedang; dan 40% mendapat peringkat rendah. Hal ini menimbulkan kekhawatiran mengenai praktik yang terkait dengan penggunaan dana yang tidak wajar dan transparan di daerah; distribusi kesempatan belajar yang timpang; kesenjangan dalam keterlibatan masyarakat; dan penggunaan dana yang dapat diterima untuk penyebaran guru dan pengelolaan perkembangan profesional mereka.

PETA LANGKAH MENUJU REFORMASI

Sistem pendidikan memainkan peran utama dalam mendukung keberhasilan transisi Indonesia menuju negara berpenghasilan menengah yang kompetitif – dengan cara mempersiapkan warganya dengan pendidikan dan keterampilan teknis yang diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi; mengurangi kemiskinan dan mendorong inovasi melalui kompetisi. Temuan menegaskan bahwa tantangan utama adalah memastikan adanya peningkatan kapasitas dan penguatan kelembagaan yang berkesinambungan dalam pelayanan, manajemen dan tata kelola pendidikan.

Tonggak petanda sistem pendidikan dengan kinerja yang lebih baik diidentifikasi sebagai Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas; Tolok Ukur dan Pengharapan yang Jelas; Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai. Tonggak-tonggak itu menghubungkan hasil kuantitatif dengan wawasan kualitatif berdasarkan kesamaan antara sistem pendidikan yang berkinerja sangat baik dan yang meningkat pesat – berfokus pada isu yang melebihi karakteristik budaya dan sosial serta ekonomi dan berusaha merengkuh strategi reformasi yang fleksibel dan berorientasi pada kinerja. Rekomendasi kajian ini dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi pemerintah pusat dan daerah dalam peningkatan kapasitas dan perencanaan yang lebih baik, dan dikategorikan sesuai dengan *signposts* (tonggak-tonggak tanda) ini.

Daftar Singkatan

SINGKATAN	BAHASA INDONESIA	BAHASA INGGRIS
BAPPEDA	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	<i>Regional Body for Planning and Development</i>
BEC-TF	Program Pengembangan Kapasitas Pendidikan Dasar	<i>Basic Education Capacity Trust Fund</i>
BOS	Bantuan Operasional Sekolah	<i>School Operational Assistance</i>
BOSDA	Bantuan Operasional Sekolah Daerah	<i>BOS Supplementary Funding</i>
BOS-KITA	Bantuan Operasional Sekolah – Knowledge Improvement through Transparency and Accountability	<i>School Operational Assistance – Knowledge Improvement through Transparency and Accountability</i>
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan	<i>Supreme Audit Agency</i>
CDP	Rencana Pengembangan Kapasitas	<i>Capacity Development Plan</i>
DAU	Dana Alokasi Umum	<i>General Allocation Fund</i>
DG-PSE	Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah	<i>Directorate General of Primary and Secondary Education</i>
DISPORA	Dinas Kepemudaan dan Olahraga	<i>Local Education Agency (Youth and Sports Office)</i>
DPKKD	Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah	<i>Office of Financial Management and Regional Property</i>
DPKPAD	Dinas Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah	<i>Department of Financial, Income and Asset Management</i>
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<i>Regional Legislative Councils</i>
EPEA/ABPP	Analisis Belanja Publik Pendidikan	<i>Education Public Expenditure Analysis</i>
Eur	Euro	<i>Euro</i>
GDS 2/SDK	Survei Desentralisasi Kepemerintahan	<i>Governance Decentralization Survey</i>
GIS	Sistem Informasi Geografis	<i>Geographic Information System</i>
GMPP	Gerakan Masyarakat Peduli Pendidikan	<i>Community Movement for the Betterment of Education</i>
HDI/IPM	Indeks Pembangunan Manusia	<i>Human Development Index</i>
ILEGI	Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah	<i>Indonesia Local Education Governance Index</i>
JARDIKNAS	Jaringan Pendidikan Nasional	<i>National Education Network</i>
KEMDIKNAS	Kementerian Pendidikan Nasional	<i>Ministry of National Education</i>
KEMENDAGRI	Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia	<i>Ministry of Home Affairs</i>
KEMENKEU	Kementerian Keuangan Republik Indonesia	<i>Ministry of Finance</i>

SINGKATAN	BAHASA INDONESIA	BAHASA INGGRIS
KORCAM	Koordinator Kecamatan	<i>Sub-District Coordinator</i>
KPA	Komite Peralihan Aceh	<i>Aceh Transition Committee</i>
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah	<i>Regional Autonomy Watch Committee</i>
L-BEC	Pengembangan Kapasitas Pendidikan Dasar Daerah	<i>Local Basic Education Capacity</i>
LG	Pemerintah Daerah	<i>Local Government</i>
LGCA	Asesmen Kapasitas Pemerintah Daerah	<i>Local Government Capacity Assessment</i>
MCS	Sistem Pengendalian Manajemen	<i>Management Control System</i>
MDG	Tujuan Pembangunan Milenium	<i>Millennium Development Goals</i>
MIS	Sistem Informasi Manajemen	<i>Management Information Systems</i>
MoU	Nota Kesepahaman	<i>Memorandum of Understanding</i>
MSS/SPM	Standar Pelayanan Minimal	<i>Minimum Service Standards</i>
MUSRENBANG	Musyawarah Perencanaan Pembangunan	<i>Development Planning Consultative Meeting</i>
NES/SNP	Standar Nasional Pendidikan	<i>National Education Standards</i>
NGO/LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat	<i>Non-Governmental Organization</i>
PADATI	Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan	<i>Educational Data and Information Infrastructure</i>
PAS	Paket Aplikasi Sekolah	<i>School Application Package</i>
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah	<i>Annual Local Government Workplan</i>
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah	<i>Regional Medium-term Strategic Plan</i>
SAKERNAS	Survei Tenaga Kerja Nasional	<i>National Labor Force Survey</i>
SD	Sekolah Dasar	<i>Primary School</i>
SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah	<i>Regional Finance Information System</i>
SIMDA	Sistem Informasi Manajemen Daerah	<i>Regional Management Information System</i>
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional	<i>National Socio-economic Survey</i>
TRIMS	Aplikasi Pelaporan dan Manajemen Informasi Sekolah	<i>Tool for Reporting and Information Management by Schools</i>

Daftar Istilah

ISTILAH	PENJELASAN
Basic Education Capacity Trust Fund (BEC-TF)	Program Peningkatan Kapasitas Pendidikan Dasar 2008-2012 adalah inisiatif kemitraan antara Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Agama, Bank Dunia dan 50 pemerintah daerah di 9 provinsi. Program ini menggunakan gabungan alat dan pendekatan untuk (i) mengidentifikasi dan menentukan prioritas serta membuat keputusan alokasi anggaran daerah, fisik dan personel, (ii) meningkatkan tata kelola pemerintah daerah dan efisiensi penggunaan sumber dana melalui peningkatan transparansi, akuntabilitas, proses anggaran dan pembiayaan berbasis kinerja; peningkatan manajemen dan akuntansi keuangan; dan (iii) penguatan kapasitas sistem informasi dan penilaian kinerja yang telah ada untuk meningkatkan akses pemangku kepentingan atas informasi yang akurat dan tepat waktu. Program ini didanai oleh Pemerintah Kerajaan Belanda (22 juta Euro) dan Komisi Eropa (17 juta Euro).
Rencana Peningkatan Kapasitas (CDP)	Rencana peningkatan kapasitas pemerintah daerah yang mengidentifikasi prioritas manajemen dan tata kelola pendidikan dalam waktu tiga tahun. Rencana itu dibuat berdasarkan hasil LGCA dan berfokus pada peningkatan kinerja dalam tata kelola pendidikan.
Sandi Warna	Teknik yang digunakan untuk membedakan kinerja pemerintah daerah dalam lima bidang strategi. Berdasarkan nilai agregat, pemerintah daerah dikategorikan dengan warna hijau, kuning atau merah. Peringkat tinggi dikategorikan dengan warna hijau dan menunjukkan nilai 60% atau lebih; peringkat medium dikategorikan dengan warna kuning, yang menunjukkan nilai antara 40 – 60%; peringkat rendah dikategorikan dengan warna merah yang menunjukkan nilai di bawah 40%.
Desentralisasi Pendidikan	Strategi tata kelola bagi reformasi pendidikan berskala besar. Dalam lingkungan pendidikan yang terdesentralisasi terdapat hubungan yang dinamis antara pemerintah pusat dan jaringan instansi pendidikan provinsi, wilayah dan daerah. Keberhasilan pendidikan yang terdesentralisasi tergantung pada kapasitas dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengkomunikasikan dan menerapkan kebijakan pendidikan.
Kerangka Kerja Tata Kelola Pendidikan	Kerangka kerja yang menggambarkan komitmen, standar, proses dan alat yang diperlukan untuk mengukur standar pelayanan dan hasil pendidikan. Kerangka kerja ini mencakup akuntabilitas, transparansi dan peningkatan berkesinambungan dalam lingkungan kebijakan, hukum dan politik yang berbeda satu sama lain di tiap pemerintah daerah.
Standar Pelayanan Minimal (SPM)	Mengacu pada SPM.
Bidang Strategis Standar Pemberian Layanan Pendidikan	Standar untuk pelayanan yang didasarkan pada SPM dan praktik yang baik dalam sektor pendidikan.

ISTILAH	PENJELASAN
Analisis Belanja Publik Pendidikan ABPP/EPEA	Analisis proses pembuatan rencana dan anggaran, struktur, pendapatan dan pengeluaran dengan menggunakan proses pemetaan. Analisis ini menggunakan lensa analitis untuk memetakan aliran pengeluaran dan dampak keputusan alokasi sumber daya pada masa lalu. Proses itu menyoroti isu dan kekhawatiran mengenai perencanaan pendidikan, pembuatan anggaran dan pengeluaran; memberikan analisa yang terpercaya untuk memengaruhi kebijakan pendidikan pemerintah daerah, melibatkan pemangku kepentingan dan masyarakat yang lebih luas dalam keputusan mengenai pengeluaran untuk pendidikan.
Pengarusutamaan Gender	Konsep kebijakan publik dalam menilai implikasi yang berbeda atas tindakan yang direncanakan untuk perempuan, laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki. Perspektif gender harus mendapat perhatian utama dalam semua kegiatan—pembuatan kebijakan, advokasi, legislasi, alokasi sumber daya, perencanaan, pemantauan, dan evaluasi program dan proyek. Pengarusutamaan bukanlah tujuan akhir melainkan pendekatan untuk mencapai tujuan kesetaraan gender. Peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dengan gender mencakup UUD 1945 Ps 27, 28, 31; UU Sistem Pendidikan Nasional No 20/2003; Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2009-14; Inpres No 9/2000; Permendagri No.15/2008; Permendiknas No 84/2008.
Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah (ILEGI)	Indeks/alat untuk mendiagnosa yang menunjukkan ikhtisar kinerja dengan ‘sandi warna’ berdasarkan rata-rata lima dimensi utama pada tingkat output dari tata kelola pendidikan pemerintah daerah yang diidentifikasi sebagai prioritas dalam Program BEC-TF. Indeks ini dibuat berdasarkan hasil LGCA dan berfungsi untuk: <ul style="list-style-type: none"> • menyediakan suatu pendekatan bagi pengambil keputusan pada tingkat pusat dan daerah, mitra pembangunan dan masyarakat pada pengumpulan informasi yang sistematis dan dapat dibandingkan mengenai kekuatan dan kelemahan tata kelola pendidikan pemerintah daerah; • merangsang debat kebijakan melalui pembuatan tolok ukur kinerja terhadap rekan –mengidentifikasi tantangan yang potensial, pelajaran yang dapat dipetik dan praktik-praktik yang baik; • mendukung peningkatan pemantauan dan evaluasi nasional yang jelas mengenai tata kelola dan pelayanan pendidikan dalam lingkungan pendidikan yang terdesentralisasi.
Hibah Peningkatan Kapasitas Pendidikan Dasar (L-BEC)	Hibah sebesar Rp 2,5 milyar selama periode tiga tahun bagi setiap mitra pemerintah daerah yang mengikuti Program BEC-TF berdasarkan rencana peningkatan kapasitas (RPK) yang disetujui.
Pemerintah Daerah (Pemda)	Pemerintah pada tingkat kabupaten dan kota.

ISTILAH	PENJELASAN
Penilaian Kapasitas Pemerintah Daerah (LGCA)	<p>Penilaian kapasitas dan alat diagnosa yang dibuat untuk mengukur kinerja pemerintah daerah terhadap lima bidang strategis tata kelola pendidikan yang teridentifikasi sesuai dengan Program BEC-TF. Melalui penilaian ini, kita dapat melihat gambaran keseluruhan kinerja dan kapasitas yang memungkinkan pemerintah daerah untuk mengenali bidang-bidang yang dapat ditingkatkan berdasarkan kekuatan dan kelemahan yang teridentifikasi. Dengan kemampuannya untuk menyediakan analisis rangkaian waktu dan komparatif, LGCA merupakan salah satu instrumen survei terpadu yang untuk pertama kalinya digunakan dalam sektor pendidikan Indonesia. LGCA memainkan peran penting dalam menentukan prioritas pembangunan kapasitas dan alokasi hibah rencana peningkatan kapasitas.</p> <p>Catatan: ILEGI dibuat berdasarkan hasil LGCA.</p>
Rapor Pemerintah Daerah	<p>Rapor individual yang teragregat dan tidak teragregat dari pemerintah daerah yang berpartisipasi dalam proses LGCA dengan rekomendasi untuk reformasi dan perbaikan.</p>
Sistem Pengendalian Manajemen (MCS)	<p>Sistem Pengendalian Manajemen terdapat di tingkat pemerintah daerah untuk meningkatkan sistem insentif dan tata kelola pengadaan dan manajemen aset.</p>
Sistem Informasi Manajemen (MIS)	<p>Proses pengumpulan data, manajemen, penyimpanan data dengan aman, analisa dan pembuatan keputusan data yang memastikan bahwa perencanaan pendidikan dan alokasi anggaran ditentukan berdasarkan informasi yang berkualitas.</p>
Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk Pendidikan Dasar	<p>Standar pelayanan minimal yang mengatur sektor pendidikan dibuat oleh Kemdiknas dan Kemenag. Standar ini berada di bawah kewenangan dan dalam tanggung jawab pemerintah daerah dan berfungsi sebagai tolok ukur untuk layanan pendidikan dasar.</p>
MUSRENBANG	<p>Proses perencanaan standar tahunan yang diikuti oleh semua pemerintah daerah seperti yang disyaratkan oleh undang-undang.</p>
Standar Nasional Pendidikan (NES)	<p>Standar nasional yang menjadi landasan kurikulum untuk muatan akademis dan kompetensi kelulusan.</p>
Peta Langkah Reformasi	<p>Rekomendasi untuk meningkatkan manajemen dan tata kelola pendidikan berdasarkan pengukuran dan analisis kinerja sistem pendidikan pemerintah daerah, dengan tolok ukur praktik terbaik internasional dan pemerintah daerah yang berpartisipasi dengan kinerja baik.</p>
Jaring Laba-Laba	<p>Paparan dalam bentuk gambar mengenai kekuatan dan kelemahan pemerintah daerah terkait dengan kelima bidang strategis tata kelola pendidikan—dalam bentuk diagram jaring laba-laba.</p>

ISTILAH	PENJELASAN
Bidang Strategis Tata Kelola Pendidikan	Lima indikator tata kelola pendidikan yang diperoleh dari elemen rancangan Program BEC-TF: Transparansi dan Akuntabilitas; Standarisasi Layanan Pendidikan; Sistem Pengendalian Manajemen; Sistem Informasi Manajemen; Efisiensi Penggunaan Sumber Daya. Setiap bidang strategis terdiri dari sejumlah indikator dengan sejumlah variabel dengan dimensi tingkat output.
Transparansi dan Akuntabilitas	Praktik dan usaha pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memungkinkan tata kelola pendidikan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan dalam pelayanan pendidikan dan pengeluaran bagi konstituennya.
Aplikasi Pelaporan dan Manajemen Informasi (TRIMS)	Alat sederhana berbasis Excel untuk memberdayakan sekolah agar memanfaatkan data mereka sendiri dalam perencanaan dan pembuatan anggaran dengan mencari informasi yang akurat untuk dikumpulkan dan diserahkan kepada pemerintah daerah. Alat ini meningkatkan pengumpulan, pemrosesan, pelaporan, kecepatan dan penggunaan data. Versi alat ini juga telah dibuat untuk digunakan pemerintah daerah. Alat ini tidak menggantikan, melainkan memperkuat PAS dan PADATI, juga sistem informasi dan manajemen pendidikan pemerintah Indonesia yang sudah ada. Alat ini akan diperkenalkan ke sekolah di seluruh negara sebagai bagian dari program pelatihan BOS mulai Maret 2011.
Wajib Belajar 9 Tahun/ Wajar	Program wajib pendidikan dasar selama sembilan tahun.

”...Desentralisasi dan otonomi dimaksudkan untuk membangun hubungan yang lebih dekat antara pemerintah dan rakyat. Melalui hal ini, pemerintah akan dapat memberikan layanan yang lebih baik dan memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara yang lebih baik, lebih cepat dan lebih tepat ...”

**Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono
Pidato pada Sidang Umum MPR mengenai Kebijakan
Pembangunan Daerah (23 Agustus 2005).**

***Dalam Indonesia yang terdesentralisasi,
bagaimana kita tahu bahwa pengharapan
itu terpenuhi?***



Foto: Marbawi



Bagian 1

Penilaian dan Pemantauan Pendidikan yang Terdesentralisasi – Konteks

BAGIAN SATU: PENILAIAN DAN PEMANTAUAN PENDIDIKAN YANG TERDESENTRALISASI-KONTEKS

Desentralisasi di Indonesia pada tahun 2001 mengalihkan banyak tanggung jawab pemberian layanan dan sumber daya fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Desentralisasi

Desentralisasi di Indonesia pada tahun 2001 mengalihkan banyak tanggung jawab pemberian layanan dan sumber daya keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kementerian Keuangan memperkirakan bahwa pada tahun 2009 kira-kira 65% anggaran nasional Indonesia dialirkan ke tingkat daerah (Kepmenkeu: 2009). Tetapi ada indikasi bahwa sumber daya keuangan yang melimpah ini belum menghasilkan pemberian layanan yang efektif maupun hasil pendidikan yang bermutu. Banyak pemerintah daerah yang kekurangan kapasitas teknis manajemen keuangan yang diperlukan untuk mengelola sumber daya keuangan yang meningkat dan tanggung jawab yang semakin besar itu. Akses terhadap informasi kuantitatif dan kualitatif yang terpercaya merupakan hal penting dalam lingkungan yang terdesentralisasi. Ironisnya, meskipun telah diambil langkah berani menuju model desentralisasi yang 'dahsyat', belum ada sistem penilaian dan evaluasi secara nasional yang menyeluruh. Walaupun ada peraturan pelaksana (No. 6/2008) yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri, pelaksanaannya masih dalam tahap uji coba.

Untuk menanggapi tantangan ini dan kurangnya informasi mengenai kapasitas tata kelola pendidikan di tingkat pemerintah daerah, Kemdiknas, melalui Program BEC-TF merancang suatu program yang menempatkan tata kelola pendidikan sebagai pusat dari usaha peningkatan kapasitas bagi 50 pemerintah daerah di seluruh Indonesia. Program BEC-TF dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Indonesia untuk mencapai Tujuan Pembangunan Milenium dan Pendidikan untuk Semua dengan mendukung tata kelola pemerintahan yang baik dalam sektor pendidikan. Dengan dana dari pemerintah Belanda (22 juta Euro) dan Komisi Eropa (17 juta Euro), Program BEC-TF dikelola oleh Bank Dunia dan dilaksanakan oleh Kemdiknas untuk membantu mitra pemerintah daerah dalam meningkatkan keseluruhan kapasitas tata kelola pemerintah-pemerintah daerah tersebut¹ melalui perencanaan peningkatan kapasitas yang ditargetkan.

(1) Program BEC-TF berlangsung dari tahun 2008 sampai 2012 dan diikuti oleh 50 mitra pemerintah daerah di sembilan provinsi. Program ini menggunakan gabungan alat dan pendekatan, seperti Penilaian Kapasitas Pemerintah Daerah (LGCA), Rencana Peningkatan Kapasitas (CDP), Hibah untuk Peningkatan Kapasitas Pendidikan Dasar Pemerintah Daerah (L-BEC), dan Analisis Pengeluaran Publik untuk Pendidikan (EPEA) untuk: (i) mengidentifikasi, membuat prioritas, dan membuat keputusan anggaran daerah, alokasi fisik dan personel, (ii) meningkatkan tata kelola pemerintah daerah dan efisiensi penggunaan sumber daya melalui peningkatan transparansi, akuntabilitas, peningkatan proses anggaran dan pembiayaan berbasis kinerja, peningkatan manajemen dan akuntansi keuangan, dan (iii) memperkuat kapasitas sistem informasi dan penilaian kinerja yang sudah ada untuk meningkatkan akses pemangku kepentingan atas informasi yang akurat dan tepat waktu. Limapuluh mitra pemerintah daerah masing-masing akan menerima hibah Pengembangan Kapasitas Pendidikan Dasar Daerah (L-BEC) sebesar Rp 2,5 milyar selama tiga tahun untuk membantu pemerintah-pemerintah daerah tersebut melaksanakan Rencana Peningkatan Kapasitas mereka di sektor pendidikan

Tata Kelola Pendidikan: Penilaian & Pemantauan

Secara global alat diagnosa dan indeks untuk menilai kinerja banyak tersedia dalam berbagai topik pembangunan. Alat dan indeks penilaian, seperti Indeks Persepsi Korupsi, Menjalankan Bisnis, Penilaian Tata Kelola Dunia dan Indeks Transformasi Bertelsmann telah menarik minat internasional karena indeks-indeks tersebut menyediakan perspektif yang unik mengenai dinamika reformasi dan pembangunan dengan informasi yang sistematis dan dinamis yang tidak digabungkan untuk tujuan dialog kebijakan dan peningkatan kapasitas. Jika informasi itu digabungkan, alat dan indeks itu juga memberikan gambaran singkat mengenai kinerja dan kapasitas sekarang ini –menyoroti bidang-bidang yang memerlukan perhatian dan peningkatan.

Meskipun secara umum peringkat dan penilaian internasional ini berguna, peringkat dan penilaian tersebut tidak menyediakan rincian informasi yang diperlukan untuk mendukung pemerintah daerah dalam membuat pendekatan yang ditargetkan atas peningkatan kinerja sistem pendidikan. Contohnya antara lain adalah Survei Iklim Investasi berdasarkan persepsi yang dilakukan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), yang difokuskan pada aspek tata kelola ekonomi di lebih dari 200 pemerintah daerah; Pro-Autonomy Award Jawa Pos yang difokuskan pada pemerintah daerah di Jawa Timur dan beberapa pemerintah daerah di Kalimantan; Kemitraan bagi Reformasi Tata Kelola Pemerintahan yang telah memperkenalkan Indeks Tata Pemerintahan di tingkat provinsi; dan Survei Pemerintahan dan Desentralisasi (GDS 2) atas 140 pemerintah daerah yang dilakukan tahun 2006. Meskipun sebagian informasi pada tingkat daerah mengenai hasil pendidikan tersedia di seluruh negeri, mekanisme yang ada untuk menentukan kinerja pemerintah daerah hanyalah sedikit. Mekanisme yang ada juga tidak cukup komprehensif maupun sistematis untuk menyediakan tingkat informasi yang diperlukan untuk menilai dan memberikan indeks kinerja tata kelola pendidikan pemerintah daerah dan untuk memungkinkan pemerintah daerah merencanakan peningkatan kinerja yang strategis.

Kerangka kerja tata kelola pendidikan Program BEC-TF menetapkan standar, input, proses, hasil dan alat yang diperlukan untuk membantu memandu dan memantau pemberian layanan. Kerangka kerja ini mencakup akuntabilitas, transparansi dan peningkatan yang terus menerus untuk mendukung pemberian pendidikan yang berkualitas. Alat diagnosa yang dirancang – LGCA dan ILEGI – dibuat berdasarkan kerangka Program BEC-TF, menyediakan mekanisme bagi pemantauan dan penilaian kinerja yang sistematis dan komprehensif di seluruh negeri –pada tingkat pemerintah daerah dan dinas pendidikan setempat.

LGCA dan ILEGI terdiri dari sub-indeks untuk bidang strategis yang terdiri dari sejumlah indikator, dengan sub-rangkaian variabel yang diperoleh dari fitur rancangan program BEC-TF. Alat ini dimaksudkan untuk membantu dan mendorong reformasi pemerintahan berdasarkan proses jangka pendek dan menengah dan dimensi pemerintahan pada tingkat output, yang secara langsung dipengaruhi oleh tindakan dan sifat aparat pemerintah daerah. Alat ini tidak dirancang untuk mengukur semua aspek tata kelola pendidikan atau untuk mendapatkan informasi untuk memandu peningkatan dalam sistem manajemen keuangan publik, operasi sekolah, kinerja guru atau praktik dalam kelas. Tetapi, alat ini mengukur praktik pemerintah daerah setempat dan sistem dalam tata kelola dan manajemen sektor itu, sehingga memungkinkan adanya perbandingan di antara pemerintah daerah yang satu dengan yang lain. Pemerintah daerah dipaparkan bagi pengawasan publik dan dibandingkan dengan pemerintah daerah yang lain—insentif yang diketahui untuk peningkatan kinerja. Hasilnya memberikan dasar yang unik untuk menghubungkan hasil kuantitatif dengan wawasan kualitatif dan untuk mendukung pembuatan strategi reformasi yang berorientasi pada kinerja yang fleksibel, yang memenuhi tantangan pendidikan yang dihadapi oleh setiap pemerintah daerah dan sekolah serta masyarakat yang dilayani—secara selektif menerapkan praktik-praktik baik tanpa mengadopsi solusi “satu untuk semua” dari atas ke bawah. Alat ini dijelaskan dengan lebih terinci dalam Bagian 2.



Foto: M. Wildan



Bagian 2

Mendiagnosa Kinerja Pemerintah Daerah – Kajian

BAGIAN DUA: MENDIAGNOSA KINERJA PEMERINTAH DAERAH– KAJIAN

Pendidikan Penting untuk Hasil Pendidikan adalah kajian penilaian kapasitas yang dilaksanakan pada tahun 2009 atas 50 pemerintah daerah yang menjadi mitra Program BEC-TF. Kajian ini memberikan analisis kinerja tata kelola pendidikan dengan indeks menurut indikator yang dirumuskan dalam Program BEC-TF.

Rancangan Kajian

Dalam lingkungan yang terdesentralisasi, akses terhadap informasi yang terpercaya, komprehensif dan sistematis mengenai kinerja dan peningkatan tata kelola dan pelayanan pendidikan merupakan hal yang amat penting. Meskipun ada berbagai alat diagnosa dan indeks, alat dan indeks itu hanya dapat menghasilkan informasi kinerja secara umum—tidak memadai untuk pengukuran kinerja dan peningkatan yang berkesinambungan dalam manajemen dan pemberian layanan pendidikan di tingkat pemerintah daerah.

Program BEC-TF membuat alat untuk mendiagnosa, yaitu alat LGCA dan ILEGI, agar diperoleh pendekatan yang koheren bagi pemantauan dan evaluasi kinerja dalam tata kelola dan pelayanan pendidikan yang terdesentralisasi. Lima bidang utama yang dianggap penting bagi tata kelola pendidikan yang strategis adalah Sistem Pengendalian Manajemen, Sistem Informasi Manajemen, Standarisasi Layanan Pendidikan, Transparansi dan Akuntabilitas serta Efisiensi Penggunaan Sumber Daya. Kelima bidang ini diperoleh dari fitur rancangan Program BEC-TF. Tim Program BEC-TF Bank Dunia memberikan pengarahannya dalam pembuatan indikator yang relevan untuk alat-alat ini, yang dirancang untuk menangkap elemen yang berbeda dari tata kelola—jangka pendek dan menengah—yang berada di bawah kewenangan dan ranah pengaruh pemerintah daerah. Dalam menentukan dan memilih indikator, relevansi diimbangi dengan ketersediaan data dan daya kelola. Setiap indikator mewakili campuran antara indikator input, proses dan output. Dalam serangkaian konsultasi nasional dengan Kemdiknas dan Pemerintah daerah tertentu, mulai dari Desember 2008 sampai Februari 2009, tim Program BEC-TF telah melakukan peninjauan dan memberikan penegasan bahwa alat dan indikator itu mewakili harapan kinerja tata kelola pendidikan.

Tujuan

Tujuan keseluruhan kajian ini adalah:

- Untuk menilai kapasitas 50 pemerintah daerah yang menjadi target terkait dengan kinerja mereka dalam lima bidang strategis tata kelola pendidikan: Transparansi dan Akuntabilitas, Standarisasi Layanan Pendidikan, Sistem Pengendalian Manajemen, Sistem Informasi Manajemen, dan Efisiensi Penggunaan Sumber Daya.
- Untuk menganalisis kinerja tata kelola pendidikan dari pemerintah daerah yang menjadi target dan menyoroti bidang yang perlu ditingkatkan dibandingkan dengan daerah lain yang memiliki kemiripan karakteristik geografi dan/atau tatanan sosial dan ekonomi .
- Untuk memberikan rekomendasi kepada pimpinan pemerintah daerah² sebagai pedoman untuk melakukan reformasi kebijakan pendidikan berdasarkan korelasi antara tata kelola pendidikan dan hasil pendidikan.

Metodologi

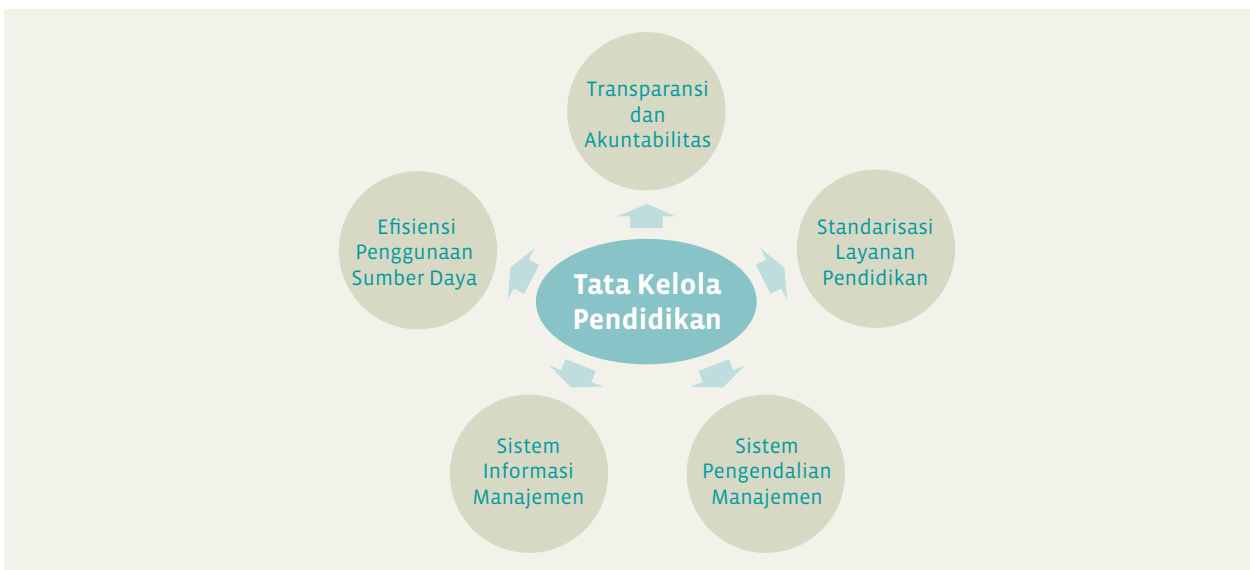
Survei lapangan untuk menilai kapasitas tata kelola pendidikan dari 50 daerah yang berpartisipasi dianggap

sebagai pendekatan riset yang paling tepat bagi kajian ini. LGCA dirancang untuk maksud ini.

Alat Penilaian Kapasitas Pemerintah Daerah (LGCA)

LGCA adalah alat penilaian kapasitas yang sengaja dibuat untuk mengukur kinerja Pemerintah daerah dengan melihat lima bidang strategis tata kelola pendidikan yang dicapai dalam Program BEC-TF. LGCA digunakan untuk melakukan survei terhadap pemerintah daerah yang berpartisipasi selama wawancara yang terstruktur, diskusi kelompok fokus, dan dalam pengumpulan data primer. Alat ini memberikan gambaran mengenai kinerja dan kapasitas keseluruhan untuk memungkinkan pemerintah daerah mengetahui bidang-bidang yang membutuhkan peningkatan berdasarkan kekuatan dan kelemahan yang diketahui. Dengan kemampuannya untuk memberikan analisis dengan rangkaian waktu dan komprehensif, alat ini merupakan salah satu dari instrumen survei terpadu yang digunakan untuk pertama kalinya dalam sektor pendidikan Indonesia. LGCA memainkan peran penting dalam membantu Pemerintah daerah untuk menentukan prioritas pembangunan kapasitas dan rencana peningkatan kapasitas (CDP).

Gambar 1.1 Bidang Strategis Tata Kelola Pendidikan



(2) Rekomendasi tambahan untuk pemerintah pusat muncul selama dilaksanakannya kajian ini. Rekomendasi ini dijelaskan dalam Bagian 4

Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah (ILEGI)

ILEGI dirancang sebagai alat diagnosa untuk membuat indeks kinerja dan dibuat berdasarkan hasil LGCA. Melalui indeks ini dapat diketahui kinerja menyeluruh dengan “sandi warna” berdasarkan rata-rata dari lima dimensi pada tingkat output (Gambar 1.1) dari tata kelola pendidikan yang diketahui sebagai prioritas sesuai dengan kerangka Program BEC-TF. ILEGI berfungsi untuk:

- Memberi pembuat kebijakan di tingkat pusat dan daerah, mitra pembangunan dan masyarakat suatu cara pendekatan untuk mengumpulkan informasi yang sistematis dan untuk membandingkan kekuatan dan kelemahan tata kelola pendidikan pemerintah daerah.
- Merangsang debat kebijakan melalui tolok ukur kinerja terhadap sesama pemerintah daerah, mengidentifikasi tantangan yang potensial, pelajaran yang dapat dipetik dan menyoroti praktik-praktik yang baik.
- Mendukung dilakukannya pemantauan dan dibuatnya evaluasi nasional yang jelas mengenai tata kelola pendidikan dan pemberian layanan dalam lingkungan pendidikan yang terdesentralisasi.

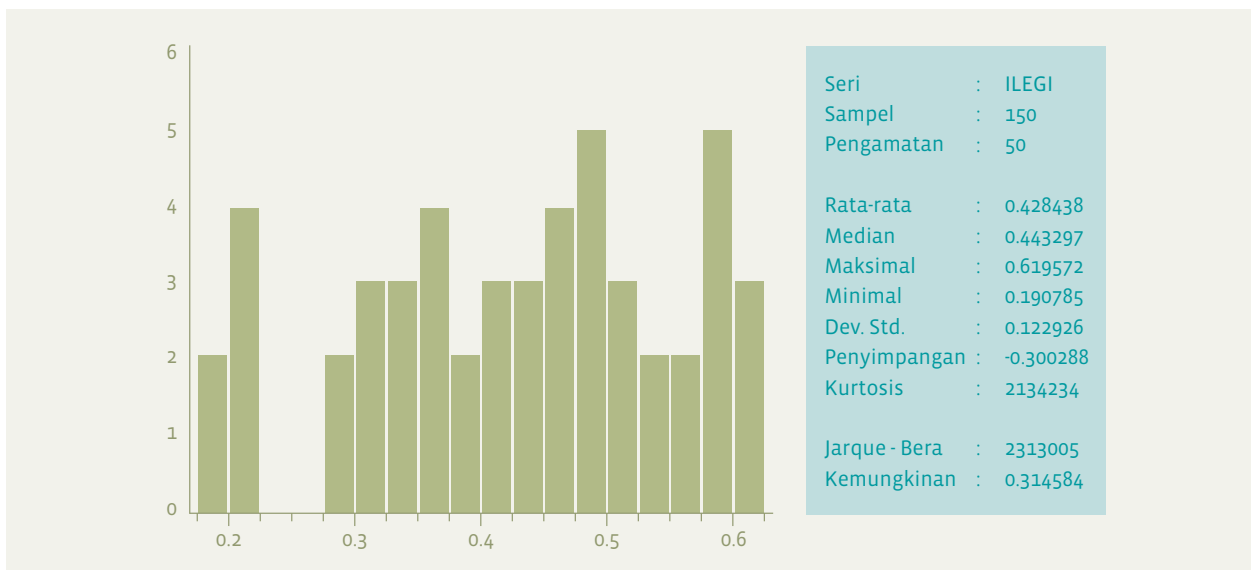
Verifikasi LGCA Sebagai Alat yang Tepat

Untuk melakukan verifikasi validitas dan sensitivitas alat penilai LGCA, dilakukan tes normalitas. Digunakan tes statistik Jarque-Bera untuk menilai apakah variabel didistribusikan secara normal dan mengukur perbedaan antara *skewness* (penyimpangan) dan kurtosis, terhadap variabel dari distribusi normal. Penghitungannya adalah sebagai berikut:

$$JB = \frac{N - k}{6} \left(S^2 + \frac{1}{4}(K - 3)^2 \right)$$

S adalah *skewness*, K adalah kurtosis, dan k adalah jumlah perkiraan koefisien yang digunakan untuk menciptakan variabel. Dengan hipotesa nol dari penyebaran normal, statistik Jarque-Bera disebarkan sebagai distribusi chi kuadrat dengan dua derajat kebebasan. Probabilitas yang dilaporkan adalah bahwa statistik Jarque-Bera melebihi (dalam nilai absolut) nilai yang diamati dengan hipotesa nol tersebut—nilai probabilitas kecil mengarah pada penolakan hipotesa nol dari penyebaran normal.³ Tes normalitas yang diperlihatkan dalam Gambar 2.1 di bawah ini menunjukkan bahwa ILEGI disebarkan dengan normal tanpa bukti kuat secara statistik untuk menolak hipotesa nol.

Gambar 2.1 Hasil Tes Normalitas ILEGI



(3) SMERU, 2009. EViews User's Guide.

Tes itu memberikan validasi LGCA sebagai alat survei dan menegaskannya sebagai alat yang berguna untuk menilai kinerja tata kelola pendidikan melalui kemampuannya untuk memberikan indikasi perbedaan antara obyek yang dievaluasi yang dapat dipengaruhi dan diimplementasikan oleh pimpinan pada tingkat daerah.

Meskipun penghitungan data primer ILEGI sebagian besar bersifat kuantitatif, ada pula beberapa elemen kualitatif yang memperkaya interpretasi hasil dan memberikan wawasan pada keadaan tata kelola pendidikan pemerintah daerah dalam aspek kinerja, proses dan peraturan agar dapat dilakukan perbandingan horisontal dan vertikal.

Mengukur Pencapaian Gabungan

ILEGI memperlihatkan tak hanya jumlah bagian-bagian individual karena ILEGI mencakup pula pencapaian keseluruhan dari masing-masing lima bidang strategis, memberikan gambaran kinerja berdasarkan rata-rata. Meskipun setiap bidang strategis sama penting, pada akhirnya yang terpenting adalah kemajuan pada semua bidang. Setiap bidang strategis ditimbang dengan setara dalam indeks keseluruhan dengan ILEGI bagi pemerintah daerah tertentu yang disampaikan sebagai rata-rata penghitungan dari nilai yang diamati untuk setiap bidang strategis. Kinerja dari setiap bidang strategis ditentukan dengan mengalikan bobot dan nilai yang diberikan bagi setiap indikator.

ILEGI terdiri dari indikator dan variabel individual –unit primer LGCA. Data digabung dengan bidang strategis, dan dianalisa hingga ke tingkat indikator untuk memungkinkan adanya analisis yang terinci dan interpretasi yang pada akhirnya menentukan penilaian keseluruhan kapasitas. Pengujian yang cermat untuk nilai setiap pemerintah daerah memaparkan baik kelemahan maupun kekuatan. Dibuatnya indeks memungkinkan pimpinan daerah dan pembuat keputusan untuk mengetahui kelemahan dan kekuatan tata kelola dan untuk melakukan tolok ukur hasil serta merangsang debat mengenai kebijakan. Hasilnya dapat membantu pemerintah daerah membuat prioritas dan kategori program peningkatan kapasitas. serta merumuskan rencana peningkatan kapasitas dengan dana yang diberikan melalui mekanisme hibah Program BEC-TF. Hal ini memperluas fungsi ILEGI lebih dari sekadar alat diagnosa yang sederhana. Bidang terlemah yang diidentifikasi melalui mekanisme pemberian nilai haruslah mendapat pertimbangan utama dalam

membuat prioritas perencanaan peningkatan kapasitas dan kegiatan yang dibuat untuk meningkatkan kinerja dan nilai pada masa mendatang.

Proses Pengumpulan Data

Survei LGCA dilakukan oleh Surveymeter, perusahaan survei Indonesia yang mempekerjakan sejumlah enumerator lokal. Enumerator mengikuti pelatihan selama seminggu untuk membantu konsistensi dalam penggunaan alat ini dan mengurangi bias persepsi. Survei lapangan dilakukan dari Maret hingga Mei 2009. Pelatihan dan panduan bagi enumerator diberikan oleh ahli manajemen pendidikan dan manajemen keuangan publik, dengan pengawasan dari Bank Dunia. Metodologi mencakup wawancara terstruktur, diskusi kelompok fokus, dan pengumpulan data primer. Data survei akan diuji berkali-kali untuk memastikan bahwa temuan itu akurat. Ahli teknis mengontrol kualitas proses pengumpulan data dan menguji data untuk memastikan bahwa temuan itu akurat, mengawasi proses pemasukan dan pemilihan data, dan memberikan dukungan *back-up* bagi tim enumerator.

Distribusi Survei

Tim enumerator berada di setiap lokasi pemerintah daerah selama lima hari, biasanya mengadakan wawancara dan diskusi kelompok fokus dengan aparat pemerintah daerah dari instansi terkait seperti: pendidikan, hukum, perencanaan daerah, manajemen keuangan/aset dan pendapatan, badan audit internal, Kementerian Agama, Badan Perencanaan Daerah, dan sekretariat pemerintah daerah. Sejumlah 1.189 orang berpartisipasi dalam diskusi-diskusi tersebut.

Keterbatasan Metodologi

Harus dicatat bahwa sebagai rata-rata sederhana, ILEGI mempunyai potensi untuk menutupi variasi penting antara bidang strategis, menegaskan kebutuhan untuk mempertimbangkan nilai dalam konteks kinerja. Umumnya, terdapat kekurangan yang telah diketahui mengenai data daerah yang dipisahkan, khususnya dalam bidang tata kelola. Meskipun hasil peningkatan sumber daya manusia terekam dalam Survei Tenaga Kerja Nasional (SAKERNAS) dan Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) dan data keuangan tersedia dalam Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) Kementerian Keuangan, data pada tingkat proses dan *output* boleh dikatakan hampir tak ada.

Keterbatasan yang perlu mempertimbangkan ketika menginterpretasikan data termasuk:

- ILEGI tidak dirancang untuk memberikan penilaian lengkap mengenai tata kelola pendidikan. ILEGI hanya menguji aspek pada tingkat proses dan *output* tertentu dari elemen rancangan utama Program BEC-TF.
- Semua data yang terkumpul berada pada tingkat pemerintah daerah karena keterbatasan waktu dan biaya. Informasi pada tingkat sekolah tidak tercakup dalam ILEGI.
- Kurangnya data mentah yang cukup dan tersedia tidak memungkinkan dilakukannya analisis mendalam.
- Studi kasus standar tidak mewakili semua isu tata kelola pendidikan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang berpartisipasi. Contoh yang digunakan mengacu pada sejumlah isu tertentu yang relevan dengan bidang strategis dengan nilai tinggi.
- Terdapat kemungkinan adanya bias persepsi. Meskipun survei ini sebagian besar mencakup informasi yang obyektif dan data mentah dan enumerator telah dilatih untuk memastikan bahwa data dapat diperbandingkan di seluruh wilayah, potensi untuk adanya bias persepsi harus dipertimbangkan.

Indikator

Agar dapat membandingkan pemerintah daerah dengan dasar yang setara, lima komponen tata kelola pendidikan dan kinerjanya ditentukan untuk mendapatkan elemen strategis dari kinerja di bawah kewenangan dan dalam ranah pengaruh setiap pemerintah daerah. Komponen ini berasal dari elemen rancangan kerangka kerja tata kelola pendidikan Program BEC-TF.

Relevansi diseimbangkan dengan ketersediaan dan daya kelola data. Kerangka kerja peraturan pemerintah daerah dan contoh praktik-praktik baik yang telah diketahui digunakan untuk memandu pemilihan indikator input, proses dan output. Indikator yang relevan untuk Efisiensi Penggunaan Sumber Daya, Transparansi dan Akuntabilitas dan Sistem Pengendalian Manajemen diadaptasi dari Kerangka Kerja Pengukuran Manajemen Keuangan Publik Pemerintah daerah yang dibuat bersama-sama oleh Kemendagri dan Bank Dunia.

Bank Dunia menyarankan kerangka dan pengembangan pembuatan indikator dan kuesioner melalui konsultasi intensif dengan ahli pendidikan eksternal dan

Tabel 2.1 Indikator, Aspek dan Bobot

ASPEK	PILIHAN AHLI	BOBOT
Peraturan	13	17%
Proses	2	33%
Kinerja	3	50%

manajemen keuangan publik. Rangkaian data untuk indikator berjumlah total enam puluh enam pada kelima bidang strategis yang ditentukan. Rangkaian data itu kemudian divalidasi dalam sejumlah konsultasi nasional dan kegiatan uji coba dengan Bank Dunia, Kemdiknas dan pemerintah daerah tertentu, diikuti dengan diskusi kelompok fokus dengan pejabat pemerintah daerah selama kurun waktu Desember 2008 hingga Februari 2009.

Bobot hierarki analitis dan indikator yang diberikan ditentukan melalui pilihan ahli. Bidang strategis ditimbang secara setara, tetapi indikator dikelompokkan, dan ditimbang sesuai dengan aspek terkait dengan kinerja, proses dan peraturan. Tabel 2.1 menunjukkan bahwa bobot terendah sebesar 17% diberikan untuk indikator yang mengukur kepatuhan terhadap peraturan; indikator proses diberi bobot 33%; indikator kinerja diberi bobot 50%.

Berdasarkan pendekatan bobot ini, sistem rapor dengan nilai dikembangkan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah baik secara horisontal maupun vertikal. Pemerintah daerah dinilai pada tingkat bidang strategis maupun tingkat agregat yang dibandingkan secara longitudinal dengan pemerintah daerah lain. Nilai agregat ini diperoleh dari nilai untuk masing-masing dari lima bidang strategis. Pemerintah daerah dengan nilai hijau (kinerja tinggi) adalah pemerintah daerah yang mendapatkan nilai agregat diatas 60%. Pemerintah daerah dengan nilai kuning (kinerja sedang) adalah pemerintah daerah yang mendapat nilai antara 40-60%, sementara pemerintah daerah dengan nilai merah (kinerja rendah) memiliki nilai agregat di bawah 40 persen.

Transparansi dan Akuntabilitas

Praktik dan usaha pemerintah daerah dalam hal peraturan yang memungkinkan tata kelola yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai pelayanan dan pengeluaran sektor pendidikan untuk konstituennya.

Seiring berlangsungnya proses reformasi demokrasi di Indonesia, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat penting karena menunjukkan komitmen pimpinan daerah untuk melaksanakan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Indikator untuk bidang strategis ini mengukur praktik yang baik terkait dengan pemenuhan peraturan pada dua tingkat. Tingkat pertama berfokus pada kegiatan yang khusus terkait dengan pendidikan dan yang kedua terkait dengan usaha pada tingkat pemerintah daerah yang menunjukkan transparansi dan akuntabilitas. Indikator, aspek dan bobot yang diberikan disampaikan dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Transparansi dan Akuntabilitas: Indikator, Aspek dan Bobot

	INDIKATOR	ASPEK	BOBOT
1	Laporan keuangan diumumkan dalam media masa daerah, papan pengumuman resmi, atau melalui situs web.	Kinerja	50%
2	Masyarakat dapat menghadiri sidang DPRD yang membahas tentang akuntabilitas dan laporan audit BPK.	Kinerja	50%
3	Dewan Pendidikan terlibat dalam pembuatan rencana strategis pendidikan.	Kinerja	50%
4	Adanya peraturan daerah tentang transparansi.	Kinerja	50%
5	Adanya peraturan tentang partisipasi publik.	Kinerja	50%
6	Masyarakat memiliki akses untuk menghadiri sidang DPRD mengenai anggaran.	Kinerja	50%
7	Pembahasan mengenai laporan akuntabilitas di DPRD terbuka untuk umum.	Kinerja	50%
8	Masyarakat dilibatkan dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan pendidikan.	Proses	33%
9	Unit pendidikan menghasilkan catatan kemajuan atas rencana kegiatan dan realisasinya, termasuk anggaran.	Peraturan	17%
10	Adanya mekanisme yang memastikan bahwa pemangku kepentingan pendidikan memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan menyuarakan pendapat mereka terkait dengan evaluasi Dinas Pendidikan Daerah, sekolah, dan Dewan Pendidikan Daerah.	Proses	33%

Standarisasi Layanan Pendidikan

Standarisasi layanan pendidikan dasar dan menengah pertama.

Besaran ini berasal dari Standar Nasional Pendidikan (SPN) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan di Indonesia.⁴ Hasilnya dapat dianggap sebagai perkiraan dari pencapaian keseluruhan SPM dan elemen SPN yang relevan. Indikator, aspek dan bobot yang diberikan tampak pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3 Standarisasi Pelayanan: Indikator, Aspek dan Bobot

	INDIKATOR	ASPEK	BOBOT
1	Setiap sekolah dasar memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar.	Kinerja	50%
2	Setiap sekolah dasar memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar sesuai dengan mata pelajaran yang diajarkan.	Kinerja	50%
3	Paling sedikit 75% kepala sekolah semua dasar memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.	Kinerja	50%
4	Paling sedikit 75% kepala SMP/MTs memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.	Kinerja	50%
5	Paling sedikit 75% pengawas semua sekolah memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.	Kinerja	50%
6	95% anak dalam kelompok usia 7-12 masuk sekolah dasar.	Kinerja	50%
7	Tingkat putus sekolah dasar tidak melebihi 1% dari murid yang bersekolah.	Kinerja	50%
8	Tingkat putus sekolah menengah pertama tidak melebihi 1% dari murid yang bersekolah.	Kinerja	50%
9	Nilai rata-rata Ujian Nasional untuk kelas 6 adalah 6,0.	Kinerja	50%
10	Nilai rata-rata Ujian Nasional untuk kelas 9 adalah 6,0.	Kinerja	50%
11	Tingkat melanjutkan sekolah dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama.	Kinerja	50%
12	Tingkat melanjutkan sekolah dari sekolah menengah pertama ke sekolah menengah atas.	Kinerja	50%
13	Tingkat partisipasi murni.	Kinerja	50%
14	Kesetaraan gender: sekolah dasar dan sekolah menengah pertama.	Kinerja	50%
15	Tingkat melek huruf di antara orang dewasa	Kinerja	50%

(4) Kedelapan Standar Nasional Pendidikan dijabarkan dalam Permendiknas: 1) Muatan - No. 22/2006, No. 22 & 23/2006; 2) Fasilitas dan Peralatan - No. 24/2007; 3) Proses - No. 41/2007; 4) Evaluasi - No. 20/2007; 5) Manajemen - No. 19/2007; 6) Standar Pendidik - No. 13/2007, No. 16/2007, No. 27/2007, No. 12/2007, No. 24/2007, No. 25/2007; 7) Pendanaan - UU No. 20/2003; 8) Kompetensi Kelulusan - No. 23/2007. Untuk Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kepmendiknas No. 129a/2004, Permendagri No. 6/2007, digunakan rancangan versi yang dibuat pada November 2009 atas revisi SPM. Pada Juli 2010, SPM Pendidikan ditegaskan oleh Menteri Pendidikan Nasional (UU No.15/2010), penyempurnaan tidak mempengaruhi indikator atau bobot. Informasi tambahan terdapat pada Lampiran 1: Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Sistem Pengendalian Manajemen

Sistem Pengendalian Manajemen terdapat pada tingkat pemerintah daerah untuk meningkatkan sistem insentif dan tata kelola dalam pengadaan dan manajemen aset.

Bidang strategis ini menyangkut Sistem Pengendalian Manajemen yang ada di seluruh instansi pemerintah daerah. Sistem yang terkait dengan pengadaan, manajemen aset dan insentif dinilai berdasarkan persyaratan yang ditetapkan dalam kerangka kerja peraturan untuk manajemen keuangan publik yang terdesentralisasi di Indonesia. Untuk isu-isu manajemen pendidikan, dimasukkan indikator tambahan mengenai sistem untuk mengelola praktik yang baik dan melibatkan kelompok masyarakat sipil. Indikator, aspek dan bobot yang diberikan tampak pada Tabel 2.4.

Tabel 2.4 Sistem Pengendalian Manajemen: Indikator, Aspek dan Bobot

	INDIKATOR	ASPEK	BOBOT
1	Pengguna barang melakukan inventarisasi tahunan.	Proses	33%
2	Adanya panduan teknis untuk pengadaan yang dikeluarkan oleh kepala pemerintah daerah.	Peraturan	17%
3	Pemerintah daerah memiliki sistem manajemen berbasis kinerja untuk guru berdasarkan Standar Nasional Pendidikan .	Peraturan	17%
4	Pemerintah daerah memiliki sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk pengawas sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan .	Peraturan	17%
5	Apakah pemerintah daerah memiliki sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk kepala sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan?	Peraturan	17%
6	Forum Pendidikan tahunan pemerintah daerah memberikan masukan dan rekomendasi dari hasil musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa dan kotamadya (MUSRENBANG).	Proses	33%
7	Dinas Pendidikan Daerah mempertimbangkan <i>input</i> dari tingkat sekolah melalui mekanisme pengembangan sekolah dalam pembuatan Rencana Kerja Pendidikan Tahunan di tingkat pemerintah daerah.	Proses	33%
8	Komite Sekolah, Dewan Pendidikan Daerah dan organisasi berbasis masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam proses perencanaan strategis pendidikan.	Proses	33%
9	Dewan Pendidikan Daerah memiliki program kerja dan alokasi anggaran yang jelas dalam APBD.	Peraturan	17%
10	Tender pengadaan barang dan jasa direncanakan dengan baik sehingga tidak terkesan adanya pemecahan paket untuk menghindari lelang.	Proses	33%
11	Semua dana unit kerja disimpan dalam rekening bank pemerintah daerah.	Peraturan	17%
12	Adanya sistem yang jelas dan sistematis untuk melakukan validasi praktik yang baik (Peraturan Daerah, Skema Evaluasi bagi Praktik Inovasi, Prosedur Dokumentasi dan Diseminasi).	Proses	33%
13	Adanya usaha pemerintah daerah untuk mengenali praktik-praktik yang baik dalam peningkatan pemberian layanan pendidikan.	Kinerja	50%
14	Adanya pendekatan sistematis untuk mendokumentasikan dan mencatat praktik-praktik baik dan inovatif.	Kinerja	50%
15	Adanya partisipasi pemangku kepentingan dalam pemeliharaan jaringan untuk berbagi dan menyebarkan praktik-praktik yang baik.	Proses	33%
16	Kepala unit pendidikan telah mengeluarkan peraturan tentang pengelolaan aset sektoral di unit pendidikan dan semua sub-unit pendidikan.	Peraturan	17%
17	Adanya peraturan daerah mengenai pengelolaan aset.	Peraturan	17%

Sistem Informasi Manajemen

Pengumpulan, manajemen, analisis data, penyimpanan data dengan aman dan proses pengambilan keputusan yang memastikan bahwa perencanaan pendidikan dan alokasi anggaran ditentukan berdasarkan informasi yang berkualitas.

Bidang strategis ini berfokus pada sistem informasi yang diberikan oleh pemerintah pusat, dinas pendidikan setempat dan manajemen pada tingkat sekolah, seperti Paket Aplikasi Sekolah (PAS), Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan (PADATI) dan Jaringan Pendidikan Nasional (JARDIKNAS).⁵ Desentralisasi memberikan tantangan bagi pemerintah daerah untuk membuat sistem informasi manajemen yang baik, tetapi pengumpulan data, manajemen dan usaha integrasi masih bersifat ad-hoc dengan manajemen data yang dibuat secara manual. Indikator, aspek dan bobot yang diberikan tampak pada Tabel 2.5.

Tabel 2.5 Sistem Informasi Manajemen: Indikator, Aspek dan Bobot

	INDIKATOR	ASPEK	BOBOT
1.	Adanya basis data pendidikan di tingkat pemerintah daerah.	Peraturan	17%
2.	Adanya prosedur tertulis dan protokol bagi penjadwalan dan metodologi pengumpulan data, pembersihan data, penyerahan data dari tingkat sistem pendidikan yang lebih rendah (yaitu sekolah).	Peraturan	17%
3.	Adanya sistem pemeriksaan data.	Proses	33%
4.	Adanya integrasi dan penggunaan Paket Aplikasi Sekolah (Jaringan Jaringan Pendidikan Nasional - JARDIKNAS, and Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan - PADATI) dalam infrastruktur manajemen sistem pendidikan yang ada di tingkat pemerintah daerah.	Proses	33%
5.	Persentase sekolah yang memiliki paling sedikit satu komputer yang berfungsi.	Kinerja	50%
6.	Persentase sekolah yang memiliki koneksi internet.	Kinerja	50%

(5) Aplikasi Pelaporan dan Manajemen Informasi Sekolah (Tool for Reporting and Information Management by Schools - TRIMS) adalah alat sederhana berbasis Excel yang dibuat sejak survei dilakukan dan sebelum dibuatnya laporan kajian ini. Alat ini memberdayakan sekolah untuk memanfaatkan data mereka sendiri dalam merencanakan dan membuat anggaran. Sekolah kemudian dapat menggunakan data itu dan mengirimkannya ke pemerintah daerah untuk digabungkan. Sistem yang sederhana ini dimaksudkan untuk membantu tata kelola dan manajemen pendidikan dengan mendukung perencanaan sekolah dan kebutuhan sistem informasi manajemen pendidikan, melalui pengumpulan data yang akurat untuk digunakan oleh sekolah dan kabupaten/kotamadya. TRIMS sudah mendapat persetujuan dari Kemdiknas dan sedang diujicobakan di semua sekolah dalam enam kabupaten/kotamadya sebelum diluncurkan ke seluruh negeri, melalui program pelatihan massal untuk 250.000 sekolah mulai tahun 2011.

Efisiensi Penggunaan Sumber Daya

Sistem dan prosedur perencanaan, pembuatan anggaran dan pemantauan terdapat pada tingkat pemerintah daerah untuk menilai efektivitas dan efisiensi perencanaan anggaran dan penggunaan sumber daya dalam kaitannya dengan prioritas pembangunan.

Alokasi dan penggunaan sumber daya yang efisien dan merata merupakan keprihatinan besar dalam sektor pendidikan. Suatu kajian pada tahun 2007 berjudul *Investing in Indonesia's Education at the District Level* (World Bank, 2007) mengungkapkan bahwa 56% pengeluaran untuk pendidikan dihabiskan pada tingkat daerah, tetapi sebagian besar pengeluaran itu dihabiskan pada pengeluaran rutin wajib. Kajian itu merekomendasikan pemerintah daerah untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran mereka dan mengidentifikasi isu-isu pokok dalam sektor pendidikan. Bidang strategis ini menilai pola pengeluaran, perencanaan pada tingkat daerah dan proses pembuatan anggaran untuk menentukan dan memahami kekurangan-kekurangan yang ada. Indikator penggunaan sumber daya, aspek dan bobot yang diberikan tampak pada Tabel 2.6.

Tabel 2.6 Efisiensi Penggunaan Sumber Daya: Indikator, Aspek dan Bobot

	INDIKATOR	ASPEK	BOBOT
1.	Tarif untuk penggunaan asset telah diperbaharui secara teratur dalam tiga tahun terakhir (pasar dll).	Proses	33%
2.	Majelis pendidikan telah dilibatkan dalam merancang rencana strategi pendidikan.	Peraturan	17%
3.	Kebijakan anggaran tahunan termasuk indikator hasil yang dapat diukur.	Peraturan	17%
4.	Prioritas dan plafon anggaran telah dibuat sebelum proses pembuatan anggaran di SKPD dimulai.	Peraturan	17%
5.	Perencanaan pendidikan dan kalender anggaran telah dibuat.	Peraturan	17%
6.	Rencana tahunan dan jangka menengah pendidikan (sektoral) memasukkan plafon anggaran indikatif dan mempertimbangkan batasan anggaran.	Peraturan	17%
7.	Program dan kegiatan pengurangan kemiskinan sektoral telah diakomodasi oleh tim anggaran pemerintah daerah.	Peraturan	17%
8.	Dokumen perencanaan dan penganggaran dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.	Proses	33%
9.	Unit pendidikan menghasilkan laporan kemajuan mengenai rencana dan realisasi kegiatan, termasuk anggaran.	Peraturan	17%
10.	Program dan kegiatan dalam rencana pembangunan jangka menengah dapat diukur secara kuantitatif.	Peraturan	17%
11.	Perbedaan antara rencana dan realisasi pengeluaran kurang dari 10% dalam tiga tahun terakhir.	Kinerja	50%
12.	Tingkat penyerapan anggaran pendidikan hingga Desember 2008 mencapai 90% atau lebih.	Kinerja	50%



Foto: M. Wildan



Bagian 3

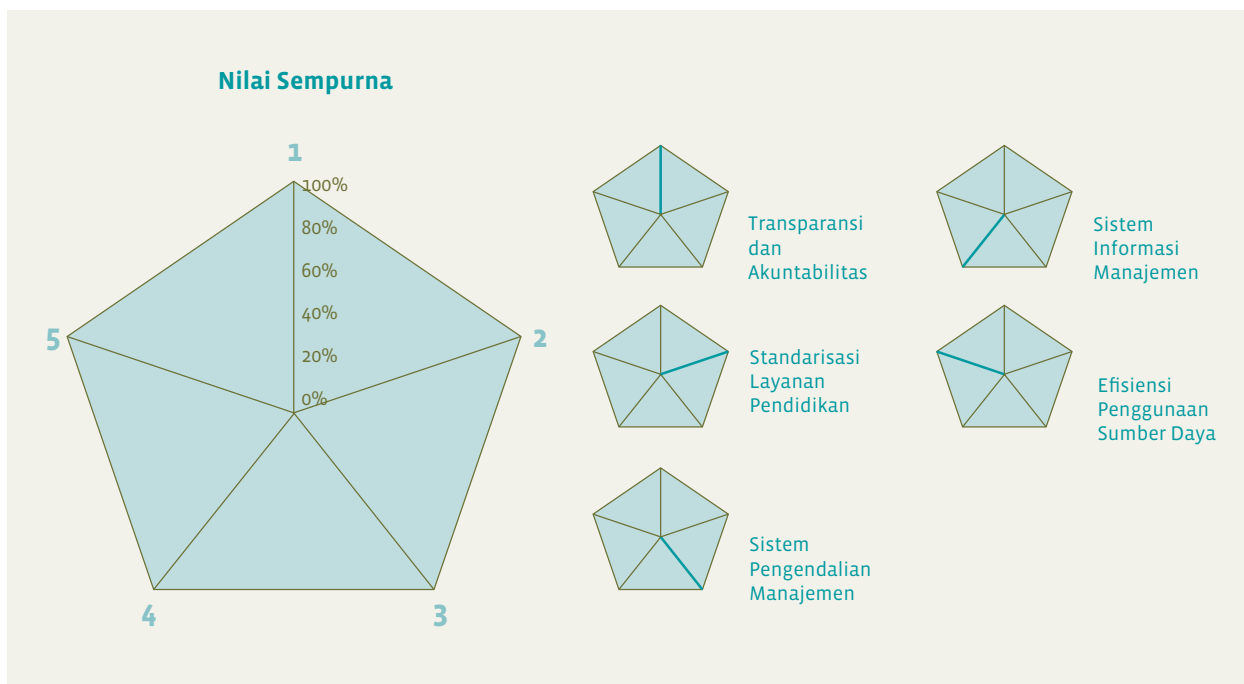
Tata Kelola Pendidikan Penting- Analisis

BAGIAN TIGA: TATA KELOLA PENDIDIKAN PENTING-ANALISIS

LGCA mengungkapkan besarnya perbedaan dalam pencapaian hasil pendidikan yang lebih baik dan kinerja tata kelola pendidikan yang efektif. Perbandingan di antara pemerintah daerah yang berpartisipasi menyoroti variasi yang cukup banyak dalam sistem pendidikan tetapi menunjukkan bahwa peningkatan di semua bidang strategis tata kelola pendidikan berdampak pada hasil pendidikan. Analisis statistik pada data LGCA dan sebagian sumber data sekunder menunjukkan korelasi positif yang signifikan secara statistik antara bidang tata kelola pendidikan yang dinilai dalam ILEGI dan tingkat partisipasi murni untuk SD dan SMP. Juga terdapat korelasi positif yang kuat antara ILEGI dan kinerja pada ujian nasional –yang menegaskan bahwa tata kelola pendidikan penting bagi hasil pendidikan.

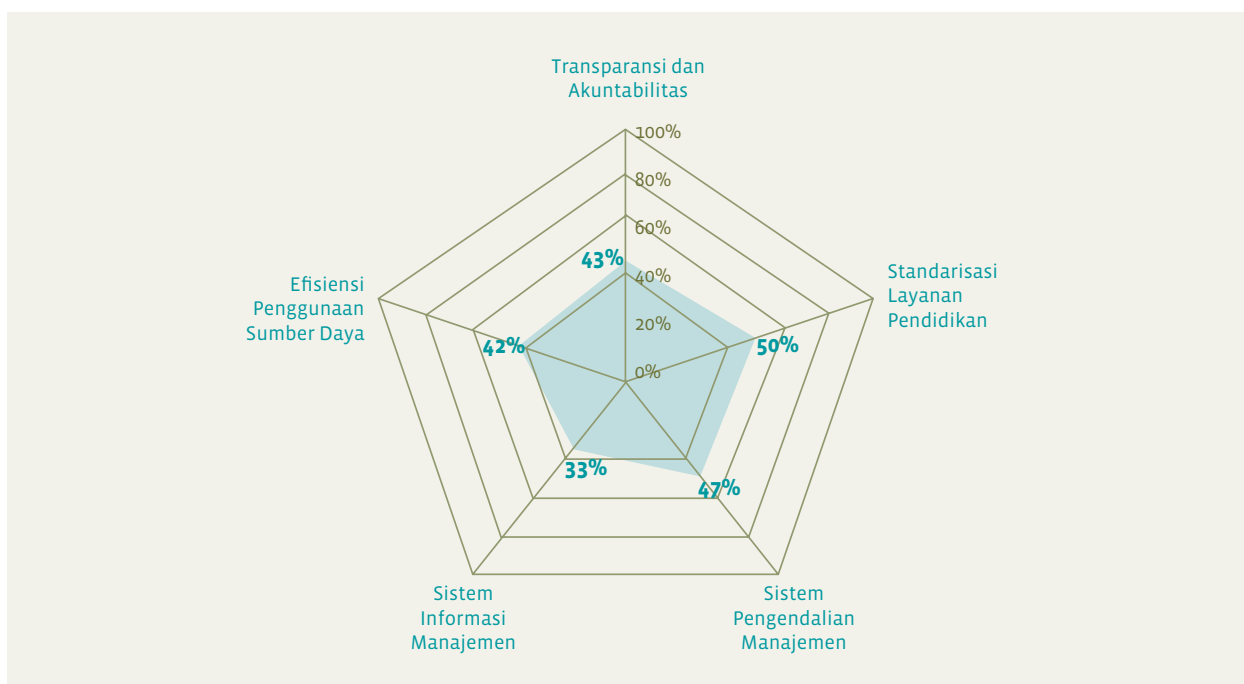
Informasi yang diperoleh dari proses LGCA dibuat indeksnya dalam ILEGI dan disampaikan dalam bentuk gambar berupa diagram jaring laba-laba. Gambaran nilai sempurna dalam lima bidang strategis tampak di bawah ini dalam Gambar 3.1.

Gambar 3.1 Nilai Sempurna untuk Setiap Indeks ILEGI



Nilai ILEGI rata-rata berdasarkan bidang strategis untuk 50 pemerintah daerah yang disurvei diperlihatkan dalam Gambar 3.2.

Gambar 3.2 Rata-Rata Hasil ILEGI di 50 Pemerintah Daerah



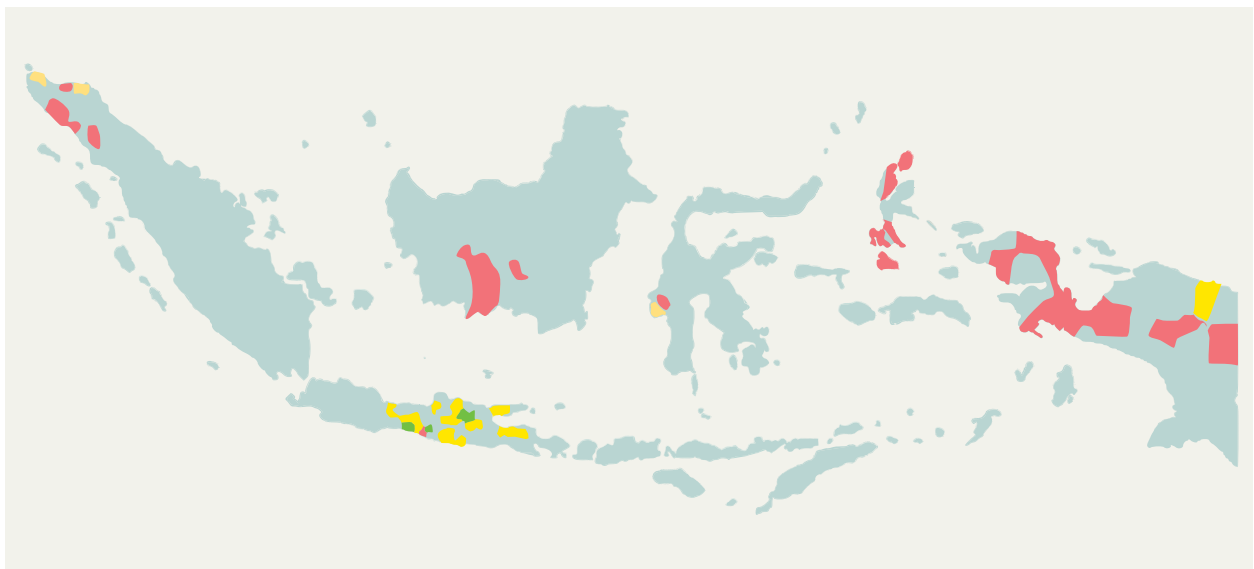
Rapor

Sistem rapor mengukur kinerja pemerintah daerah baik secara horisontal maupun vertikal.⁶ Pemerintah daerah dinilai berdasarkan bidang strategis dan tingkat agregat membandingkan secara longitudinal terhadap pemerintah daerah yang lain. Nilai agregat ini dibuat berdasarkan proses penilaian untuk setiap dari kelima bidang strategis.

Gambar 3.3 menunjukkan distribusi geografis dari ke-50 pemerintah daerah yang mengikuti Program BEC-TF dengan sandi warna sesuai hasil yang diperoleh. Menurut sandi dalam ILEGI, kinerja terbaik pemerintah daerah secara keseluruhan berwarna hijau. Pemerintah daerah ini memperoleh nilai agregat di atas 60% dari nilai

ideal maksimal 100%. Pemerintah daerah dengan sandi warna kuning mendapatkan nilai antara 41–60%, yang menunjukkan perlunya peningkatan dalam sejumlah indikator bidang strategis. Pemerintah daerah yang mendapat warna merah adalah yang terlemah, dengan nilai di bawah 40% dari ILEGI agregat. Dari semua daerah yang dinilai, hanya 6% yang mendapat warna hijau; 54% mendapat warna kuning; 40% mendapat warna merah. Terungkap adanya pengelompokan kapasitas yang menarik, seperti pemerintah daerah di Jawa memperoleh nilai jauh lebih tinggi dari pemerintah daerah lain. Daerah dengan kinerja rendah kebanyakan ditemukan di daerah pedesaan dan terpencil. Di Kalimantan dan Papua semua pemerintah daerah mendapat sandi warna merah, kecuali Jayapura di Papua Barat.⁷

Gambar 3.3 Penilaian Kapasitas ILEGI dengan Sandi Warna



Merah = nilai keseluruhan ILEGI dari 0 sampai 40%. **Kuning** = nilai keseluruhan ILEGI dari 41 sampai 60%.
Hijau = nilai keseluruhan ILEGI lebih dari 60%.

(6) Lampiran 1: Nilai Pemerintah Daerah Berdasarkan Bidang Strategis Strategic memberikan daftar terinci mengenai nilai pemerintah daerah yang berpartisipasi untuk setiap bidang strategis

(7) Rapor setiap daerah terdapat dalam lampiran buku ini.

Nilai untuk pemerintah daerah yang terbentuk sejak desentralisasi jelas menunjukkan bahwa perlu adanya dukungan peningkatan kapasitas untuk meningkatkan sektor pendidikan. Kecuali Lhokseumawe yang

mendapatkan nilai kuning, semua daerah memperoleh nilai merah. Gambar 3.4 menunjukkan nilai pemerintah daerah tersebut.

Gambar 3.4 Hasil ILEGI untuk Pemerintah Daerah yang Terbentuk Setelah Desentralisasi



ILEGI menunjukkan hasil yang mengkhawatirkan – hanya 15 dari 50 Pemerintah daerah mendapat nilai lebih dari 50% untuk keseluruhan lima bidang strategis. Rata-rata nilai ILEGI hanya 43%, yang menunjukkan banyaknya peningkatan yang diperlukan, bahkan untuk

pemerintah daerah terbaik yang disurvei. Lampiran 2: Nilai Pemerintah Daerah Berdasarkan Bidang Strategis memberikan rincian lebih lanjut. Gambar 3.5 memperlihatkan kinerja terbaik dan terburuk berdasarkan bidang strategis.

Gambar 3.5 Kinerja Terbaik dan Terburuk Berdasarkan Bidang Strategis⁸



(8) TA: Transparansi dan Akuntabilitas, ESS: Standarisasi Layanan Pendidikan, MCS: Sistem Pengendalian Manajemen, EMIS: Sistem Informasi Manajemen Pendidikan, ERU: Efisiensi Penggunaan Sumber Daya, ILEGI: Indeks Tata Kelola Pendidikan Pemerintah Daerah di Indonesia.

Dari kapasitas data yang lemah hingga sistem manajemen keuangan publik tanpa indikasi yang jelas mengenai strategi yang digunakan untuk memastikan akuntabilitas atau mengukur kinerja, terlihat bahwa banyak pemerintah daerah yang tampak kurang persiapan untuk memikul tugas dan tanggung jawab yang semakin kompleks dari sektor pendidikan dasar yang sangat terdesentralisasi di Indonesia.

Pengelompokan kinerja menunjukkan adanya kesenjangan kapasitas yang besar antara Indonesia bagian Timur, Tengah dan Barat, ini membuktikan bahwa prioritas peningkatan kapasitas haruslah difokuskan secara geografis. Pengecualian termasuk pemerintah daerah yang memperlihatkan komitmen

untuk melaksanakan reformasi dan meningkatkan layanan pendidikan.

Korelasi Antara Tata Kelola Pendidikan dan Hasil Pendidikan

Hasil regresi membuktikan bahwa tata kelola pendidikan sangat berhubungan dengan hasil pendidikan. Analisa regresi statistik menunjukkan hubungan yang positif dan penting antara tata kelola pendidikan dengan hasil pendidikan, seperti yang tampak dari tingkat partisipasi kasar untuk sekolah menengah pertama dan tingkat partisipasi murni bagi sekolah dasar. Gambar 3.6⁹ menunjukkan garis miring positif yang menghubungkan ILEGI dengan indikator hasil pendidikan.

Gambar 3.6 Korelasi Antara Tata Kelola Pendidikan dan Hasil Pendidikan



(9) Tidak termasuk tingkat partisipasi kasar untuk pendidikan dasar karena hubungan dengan ILEGI tidak signifikan secara statistik, seperti yang diperlihatkan oleh garis horizontal.

Rasio murid perempuan dan guru mempunyai hubungan yang positif dengan hasil pendidikan dan tata kelola pendidikan tetapi hasil ini dianggap tidak ada kaitannya dengan gender. Rasio antara murid laki-laki dengan total jumlah murid sekolah SD/MI diperlihatkan sebagai mempunyai korelasi yang positif dan signifikan (tingkat signifikan adalah 10%) dengan hasil pendidikan (angka partisipasi murni sekolah dasar) dan tata kelola pendidikan (ILEGI). Rasio murid perempuan dengan total jumlah murid SMP/MTs tampak memiliki korelasi yang positif dan signifikan dengan hasil pendidikan (tingkat partisipasi murni sekolah menengah pertama) dan tata kelola pendidikan (ILEGI). Rasio guru perempuan dengan jumlah total guru SD/MI memiliki korelasi yang positif dan signifikan dengan hasil pendidikan (tingkat partisipasi murni sekolah dasar) tetapi tidak memiliki korelasi yang signifikan dengan tata kelola pendidikan (ILEGI). Rasio guru perempuan dengan total jumlah murid SMP/MTs tidak memiliki korelasi yang signifikan dengan tata kelola pendidikan (ILEGI) dan tidak berhubungan secara signifikan dengan hasil pendidikan (tingkat partisipasi murni sekolah menengah pertama).

Hasil ILEGI menunjukkan bahwa tantangan untuk mendapatkan distribusi yang tinggi dan merata secara sosial atas kesempatan belajar akan berhasil diatasi jika ada kemauan politik yang cukup besar. Dari semua pemerintah daerah yang disurvei, termasuk Aceh, Jawa dan Papua, terdapat contoh adanya pimpinan pemerintah daerah yang mendorong inovasi dan peningkatan yang dapat diperoleh terus menerus dalam sektor itu pada tingkat daerah. Contoh ini¹⁰ termasuk inovasi Bojonegoro dalam transparansi dan akuntabilitas, pendekatan Majene bagi praktik pengendalian manajemen, pendekatan Aceh Utara atas keterlibatan publik dalam proses pendidikan, dan pendekatan Sleman untuk mendapatkan data yang handal guna memantau operasi sekolah dan penyediaan dana sesuai dengan BOSDA sebagai tambahan atas dana operasional yang diberikan melalui BOS. Selain itu sebagian besar sekolah memiliki komite sekolah yang berfungsi dengan baik dengan tanggung jawab yang meningkat

untuk manajemen berbasis sekolah partisipatif, berkat meningkatnya keterlibatan orang tua dan masyarakat dalam pengambilan keputusan sekolah melalui program BOS.

Sejak desentralisasi, dinas pendidikan daerah telah diminta untuk memberikan laporan kemajuan yang secara khusus menunjukkan *output* yang direncanakan dan yang dapat direalisasikan sesuai dengan anggaran. Semakin banyak dokumen perencanaan dan pembuatan anggaran pemerintah daerah yang memasukkan isu sertifikasi dan penyebaran guru serta tingkat masuk ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Sebagian pemerintah daerah juga menentukan anggaran pendidikannya atas dasar rasio biaya unit siswa dan seringkali memperlihatkan pola alokasi yang lebih responsif berbasis murid dan berfokus pada kerangka kerja akuntabilitas. Tetapi masih ada masalah yang dihadapi oleh para pemangku kepentingan dan pembuat keputusan dalam menyampaikan informasi ini kepada masyarakat yang lebih luas.

Selain beberapa contoh pemikiran kreatif mengenai cara untuk meningkatkan layanan pendidikan, kesimpulan menyeluruh yang diperoleh dari LGCA adalah bahwa reformasi dan inovasi dalam sektor pendidikan dasar terhalang oleh sistem birokrasi yang tidak memberikan insentif pada kinerja, transparansi dan akuntabilitas. Dominasi laki-laki yang menduduki jabatan dalam pemerintah daerah, khususnya pada tingkat senior, tercermin dalam survei distribusi gender—hanya 19% dari 1.189 responden adalah perempuan.

Temuan menyoroti kuatnya hubungan antara tata kelola pendidikan dan peningkatan hasil pendidikan serta rekomendasi yang diberikan dengan penjelasan untuk peta langkah menuju reformasi kebijakan pendidikan pada tingkat pemerintah daerah. Pertanyaan yang muncul termasuk: Seberapa merata dan transparankah pengeluaran dalam sektor itu? Kesenjangan apa yang terjadi dalam keterlibatan masyarakat? Seperti apa tingkat kualitas instruksi untuk murid? Bagaimana penyebaran guru? Kesempatan peningkatan profesional apa yang tersedia? Atas dasar apa?¹¹

(10) Mengacu pada Studi Kasus yang tampak pada Boks 3.2 – 3.6 untuk Kabupaten Kebumen, Bojonegoro, Majene, Aceh Utara dan Sleman.

(11) Bagian 4 memberikan rekomendasi sebagai pedoman peta jalan reformasi pendidikan untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Mungkin, yang paling menyedihkan adalah bahwa, di beberapa bidang, data mentah yang diperlukan untuk analisa LGCA sangat lemah¹², sehingga tidak dapat diperoleh analisis mendalam yang diinginkan. Tidaklah mungkin mendapatkan cukup informasi yang dapat dipercaya untuk mengevaluasi pertimbangan yang penting terkait dengan fleksibilitas dalam lingkungan reformasi peraturan Pemerintah daerah; adanya pendekatan berbasis hasil, dan apakah investasi dalam teknologi pendidikan menghasilkan peningkatan hasil pendidikan.

Temuan juga menimbulkan kekhawatiran mengenai seberapa baik sistem pendidikan dipersiapkan untuk mendukung keberhasilan transisi Indonesia menuju negara berpenghasilan menengah yang kompetitif di mana warganya memiliki pendidikan dan keterampilan yang diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan dan mendorong inovasi melalui kompetisi.

Nilai Agregat dan Temuan Tata Kelola Pendidikan

Nilai agregat dan temuan untuk setiap dari kelima bidang strategis tata kelola pendidikan: Transparansi dan Akuntabilitas, Standarisasi Layanan Pendidikan, Sistem Pengendalian Manajemen, Sistem Informasi Manajemen, dan Efisiensi Penggunaan Sumber Daya dijelaskan dalam pembahasan di bawah ini.

Transparansi dan Akuntabilitas

Inovasi dan reformasi berbasis kinerja memerlukan modal politik yang besar dan keterlibatan pemangku kepentingan dalam spektrum yang luas untuk mendobrak budaya berbasis input yang sangat birokratis dari model pemberian layanan pendidikan saat ini.

Nilai keseluruhan Transparansi dan Akuntabilitas menunjukkan bahwa prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tidak mendapat prioritas dalam Pemerintah daerah. Nilai 43% sama dengan nilai di semua ILEGI. Nilai tertinggi sebesar 75% diperoleh Kabupaten Kebumen di Jawa Tengah dan yang terendah sebesar 4% diperoleh Kabupaten Paniai di Papua. Indikator dengan nilai terendah adalah “Adanya transparansi dalam peraturan daerah” yang hanya dipenuhi oleh 8% dari pemerintah daerah. Perolehan tertinggi diperoleh indikator “Adanya mekanisme untuk memastikan bahwa pemangku kepentingan pendidikan memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan menyuarakan pendapat mereka terkait dengan pendidikan pada di dinas pendidikan, sekolah dan Dewan pendidikan daerah,” yang mendapatkan nilai total 86%. Tabel 3-1 menunjukkan nilai rata-rata per indikator.

(12) Ada pemerintah daerah yang memberikan beberapa rangkaian data dengan sumber yang berbeda-beda, ada juga yang melakukan kegiatan dengan data yang sangat terbatas atau tanpa data yang ada

Tabel 3.1: Nilai Indikator Agregat: Transparansi dan Akuntabilitas

INDIKATOR	NILAI
Persentase daerah yang memiliki mekanisme untuk memastikan bahwa pemangku kepentingan dalam bidang pendidikan memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan menyuarakan pendapat mereka terkait dengan evaluasi dinas pendidikan daerah, sekolah dan Dewan Pendidikan daerah. (10)	86%
Persentase daerah yang memiliki unit pendidikan yang menghasilkan catatan kemajuan atas rencana kegiatan dan realisasinya, termasuk anggaran. (9)	78%
Persentase daerah di mana dewan pendidikannya dilibatkan dalam pembuatan rencana strategis pendidikan. (3)	68%
Persentase daerah yang laporan keuangannya diumumkan dalam media masa daerah, papan pengumuman resmi, atau melalui situs web. (1)	28%
Persentase daerah yang masyarakatnya memiliki akses untuk menghadiri sidang DPRD mengenai anggaran.(6)	26%
Persentase daerah yang masyarakatnya dilibatkan dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan pendidikan.(8)	21%
Persentase daerah yang masyarakatnya dapat menghadiri sidang DPRD yang membahas tentang akuntabilitas dan laporan audit BPK. (2)	14%
Persentase daerah yang sidang pembahasan laporan akuntabilitasnya di DPRD terbuka untuk umum.(7)	14%
Persentase daerah yang memiliki peraturan tentang partisipasi publik.(5)	12%
Persentase daerah yang memiliki peraturan daerah tentang transparansi.(4)	8%

* Nilai rata-rata untuk pemerintah daerah yang disurvei, dari yang tertinggi ke yang terendah. Angka referensi indikator ada dalam kurung.

Nilai itu menunjukkan besar kecilnya komitmen terhadap perubahan dan reformasi politik. Perbedaan nilai yang besar ini sebetulnya bukan semata-mata karena kapasitas teknis, tetapi lebih karena kurangnya komitmen politik pemerintah daerah pada tingkat pimpinan untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dan keterlibatan masyarakat. Misalnya hanya 24 pemerintah daerah yang mengeluarkan rangkuman laporan keuangan meskipun UU No. 14/2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik menyatakan bahwa masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan akses terhadap dokumen dan informasi publik. Hasil ILEGI menunjukkan lemahnya penegakan undang-undang ini di tingkat daerah—pemerintah pusat sudah membuat undang-undang tetapi tak ada dorongan serta dukungan yang kuat untuk dapat mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang baik. Ini merupakan hilangnya kesempatan untuk berkiprah dalam panggung reformasi dan membuat inovasi melalui praktik yang baik.

Transparansi dan kegiatan partisipatif yang membangkitkan itikad baik diperlukan untuk melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, yang ditopang dengan peningkatan kapasitas teknis. Pemerintah daerah yang disurvei tidak banyak memiliki kerangka kerja peraturan daerah untuk menegakkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemerintah daerah yang memiliki pun tak banyak berusaha untuk melaksanakannya. Peraturan tentang partisipasi publik yang menunjukkan transparansi (tonggak prestasi dalam hal kemauan politik untuk reformasi) ditemukan terdapat hanya dalam 12% dari pemerintah daerah yang dinilai. Penegakan peraturan ini seringkali hanya bersifat formalitas saja dan tidak mengarah pada pelibatan pemangku kepentingan yang cukup berarti. Sesi pembahasan anggaran, laporan keuangan dan hasil audit juga tidak banyak dianggap sebagai ranah publik. Hanya tujuh dari 50 pemerintah daerah yang disurvei yang memperbolehkan anggota masyarakat untuk

mengamati sidang pertanggungjawaban pada DPRD dan mendapatkan akses terhadap hasil audit keuangan tahunan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hanya 26% dari pemerintah daerah membuka untuk umum sidang DPRD yang membahas anggaran, dan hanya 14% yang menyatakan bahwa sidang pembahasan anggaran dan laporan audit di DPRD terbuka untuk umum. Anggaran daerah, yang merupakan indikator akuntabilitas pemerintah, hampir tak dapat diakses oleh publik. Hal ini mungkin karena dinas pendidikan daerah tidak menyerahkan laporan akuntabilitas kinerja –meskipun diwajibkan oleh peraturan. Selain itu juga tak ada kerangka kerja yang jelas untuk mengarahkan penggunaan laporan ini untuk peningkatan kebijakan dan tak ada insentif atau disinsentif untuk uji tuntas.

Menurut undang-undang, pemerintah daerah harus menyelenggarakan forum perencanaan pembangunan tahunan di tingkat desa, kecamatan dan pemerintah daerah untuk mendapatkan *input* pemangku kepentingan dalam proses perencanaan dan pembuatan anggaran. Forum perencanaan pembangunan tahunan atau MUSRENBANG¹³, ini merupakan mekanisme formal bagi pemerintah daerah bagi partisipasi pemangku kepentingan dalam sektor pendidikan. Survei LGCA menunjukkan bahwa 86% dari semua pemerintah daerah yang dinilai memiliki mekanisme untuk mendorong pemberian input dari pemangku kepentingan. Tetapi hasilnya harus dilihat dengan hati-hati karena efektivitas forum ini tidak jelas. Meskipun forum itu dianggap berjalan dengan baik, sejumlah besar pemangku kepentingan merasa bahwa forum tersebut hanyalah formalitas belaka karena tak banyak informasi publik atau umpan balik yang diperoleh guna menyusun rencana tahunan final.

Pemberdayaan masyarakat masih rendah. Hanya 21% pemerintah daerah melibatkan masyarakat dalam proses pemantauan dan evaluasi kegiatan pendidikan. Ditambah dengan kurangnya akses masyarakat atas dokumen anggaran dan mekanisme partisipasi masyarakat yang menimbulkan tanda tanya, maka dapat disimpulkan bahwa dialog kebijakan pendidikan sebagian besar merupakan proses internal pemerintah yang tak banyak melibatkan pemangku kepentingan.

Kesimpulannya, pemerintah daerah cenderung tidak mendorong tata kelola partisipatif dalam sektor pendidikan. Hasil ILEGI menunjukkan bahwa budaya tata kelola partisipatif dalam sektor pendidikan dan pelembagaan strategi peningkatan yang berkelanjutan berdasarkan standar kinerja masih belum mengakar.

Standarisasi Layanan Pendidikan

Nilai keseluruhan sebesar 50% bagi standar pemberian layanan pendidikan sedikit lebih tinggi dari hasil agregat rata-rata bagi pemerintah daerah. Nilai tertinggi dalam bidang strategis ini tercatat di Wonogiri di Jawa Tengah sebesar 81%, sementara nilai terendah adalah 19% di Pegunungan Bintang di Papua. Kualifikasi dan sertifikasi guru di tingkat sekolah dasar merupakan kunci yang menentukan peringkat di bidang strategis ini. Jumlah relatif guru sekolah dasar jauh lebih tinggi dari tingkat sekolah menengah pertama, karena jumlah guru lebih sedikit dan seleksi awal guru lebih ketat.

Ini menunjukkan adanya korelasi yang positif dan signifikan antara rasio murid perempuan dan guru, tingkat partisipasi murni dan tata kelola pendidikan. Faktor gender tidak dianggap sebagai faktor penyebab.

Hasil menunjukkan bahwa tingkat melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi, nilai ujian, dan tingkat putus sekolah merupakan hal yang bermasalah— yang dengan jelas mencerminkan bahwa kualitas dan akses pendidikan memburuk dari tingkat sekolah dasar ke sekolah menengah pertama, dan menjadi semakin buruk pada tingkat meneruskan sekolah ke sekolah lanjutan atas karena satu atau dua faktor. Indikator dengan nilai terendah adalah “*Setiap sekolah dasar memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar.*” Hanya 6% pemerintah daerah memenuhi kriteria ini. Capaian tertinggi sebesar 92% terdapat pada indikator “*Setiap sekolah menengah pertama memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar sesuai dengan pelajaran yang mereka ajarkan.*” Perbedaan nilai yang mencolok ini karena jumlah guru SMP yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan guru SD.

(13) MUSRENBANG dibuat oleh mantan Presiden Soeharto beberapa dekade yang lalu. Ini adalah standarisasi proses perencanaan di semua pemerintah daerah yang harus diadakan setiap tahun sesuai dengan ketentuan undang-undang.



Boks 3.1 Kabupaten Kebumen (Jawa Tengah)

Foto: Gedsiri Suhartono

Kabupaten Kebumen adalah daerah yang memiliki sedikit sumber daya, termasuk sumber daya keuangan yang terbatas. Sejumlah besar anggaran daerah (APBD) berasal dari pemerintah pusat tanpa adanya dukungan tambahan yang signifikan dari sumber daerah. Kebumen tak memiliki sumber daya alam atau industri—pertanian adalah sumber pendapatan utama bagi 1,3 juta penduduknya.

Meskipun demikian, atau mungkin karena terbatasnya sumber daya keuangan, Kabupaten Kebumen mencapai nilai tertinggi (75,24%) dalam bidang strategis transparansi dan akuntabilitas. Kebumen mendasarkan inisiatif awal dalam transparansi, akuntabilitas dan partisipasi pada prinsip pemasaran: membangun kepercayaan, menciptakan kebutuhan, mempertahankan layanan dan menanggapi keluhan.

Inisiatif Kebumen dalam hal akuntabilitas publik dan transparansi dimulai dengan penunjukan kepala sekolah berdasarkan keunggulan mereka. Prakarsa ini tidak diterima dengan baik, tetapi Rustriningsih, yang merupakan bupati perempuan pertama, bertahan dengan visinya dan memperluas usaha reformasinya dengan mengadakan sejumlah forum publik agar masyarakat dapat menyampaikan keluhannya atas kebijakan atau layanan publik.

Acara perbincangan interaktif antara masyarakat dan Bupati yang tidak disensor ditayangkan di TV dan radio setempat. Acara “Selamat Pagi Bupati” merupakan kesempatan pertama bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan melalui forum umum yang diselenggarakan secara teratur. Setelah masyarakat menyadari bahwa keluhan mereka ditanggapi, kritik yang masuk menjadi semakin konstruktif dan forum ini akhirnya mendapatkan dukungan masyarakat.

Untuk mempertahankan prakarsa itu, pemerintah daerah telah:

- memberlakukan Peraturan Daerah No. 64/2004 untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik;
- mengembangkan saluran komunikasi dan informasi: berbagai forum perencanaan dan pelaporan, media masa (radio, televisi, surat kabar daerah, dan buletin); dan
- tampil secara teratur dan interaktif di media tanpa sensor, sejak 2002.

“Ini adalah forum untuk melihat langsung dan memastikan bahwa kami menyelaraskan kebutuhan dengan prioritas kami” kata Mahar, Kepala Dinas Pendidikan, Pembinaan Pemuda dan Olah Raga Kebumen. “Tak ada cara lain untuk membangun partisipasi; apakah kami memiliki sistem yang kuat dengan pemimpin yang biasa saja, atau sistem yang lemah yang memungkinkan adanya pemimpin yang dominan,” kata Mustika Aji, aktivis terkemuka yang menjadi konsultan pemerintah Kebumen.

Tabel 3.2: Nilai Indikator Agregat: Standarisasi Layanan Pendidikan

INDIKATOR	NILAI
Persentase daerah di mana setiap sekolah menengah pertama memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar sesuai dengan pelajaran yang mereka ajarkan.(1)	92%
Jumlah daerah di mana terdapat kesetaraan gender di sekolah dasar dan menengah pertama.(14)	91%
Persentase daerah di mana tingkat putus sekolah dasar tidak melebihi 1% dari jumlah murid yang bersekolah.(7)	82%
Rata-rata tingkat partisipasi murni sekolah dasar dan menengah pertama untuk semua daerah.(13)	79%
Persentase daerah di mana paling sedikit 75% kepala sekolah menengah pertama memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.(4)	66%
Persentase daerah di mana paling sedikit 75% pengawas sekolah memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.(5)	60%
Persentase daerah di mana tingkat putus sekolah menengah pertama tidak melebihi 1% dari jumlah murid yang bersekolah.(8)	60%
Rata-rata tingkat melanjutkan sekolah dari sekolah menengah pertama ke sekolah menengah atas untuk semua daerah.(12)	28%
Persentase daerah di mana rata-rata nilai Ujian Nasional untuk Kelas 6 adalah 6,0.(9)	24%
Rata-rata tingkat melanjutkan sekolah dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama untuk semua daerah.(11)	24%
Persentase daerah di mana 95% anak dalam kelompok usia 7-12 masuk SD/MI.(6)	22%
Persentase daerah di mana rata-rata nilai Ujian Nasional untuk kelas 9 adalah 6,0 atau lebih tinggi.(10)	16%
Persentase daerah di mana paling sedikit 75% kepala sekolah dasar memiliki minimal kualifikasi pendidikan S-1/D-IV dan sertifikat mengajar dari lembaga yang telah terakreditasi.(3)	12%
Persentase daerah di mana setiap sekolah dasar memiliki paling sedikit 40% guru dengan kualifikasi akademik pendidikan minimal S1 atau D-IV dan memiliki sertifikat mengajar.(2)	6%
Persentase tingkat melek huruf di antara orang dewasa di semua daerah.(15)	83%

* Nilai rata-rata untuk pemerintah daerah yang disurvei, dari yang tertinggi ke yang terendah. Angka referensi indikator ada dalam kurung.

Peningkatan kualifikasi mengajar dan kapasitas guru berdampak besar pada peningkatan nilai ujian murid. Peningkatan kualifikasi guru dianggap sebagai kunci penentu nilai ujian. Dengan nilai ujian yang lebih tinggi, motivasi murid dan guru juga meningkat, dengan dampak tidak terlalu besar pada tingkat melanjutkan sekolah. Sekarang ini tak satu pun dari 50 pemerintah daerah memiliki lebih dari 50% guru sekolah dasar yang bersertifikat. Tetapi sebagian pemerintah daerah telah berusaha mempercepat tingkat kualifikasi dengan mengalokasikan dana tambahan dari anggaran daerah, sementara pemerintah daerah lainnya bekerja sama dengan lembaga pelatihan guru untuk meningkatkan akses terhadap pelatihan serupa melalui program ekstensi dan kelas malam.

Kurangnya proses evaluasi guru berdasarkan kinerja merupakan hambatan besar untuk mengelola, menyingkirkan atau memecat guru yang berkinerja buruk. Sifat birokratis penunjukan guru sebagai pegawai negeri tidak mendorong manajemen kinerja yang efektif untuk guru, kepala sekolah atau pengawas sekolah yang tidak berprestasi. Sistem pemerintah daerah untuk menilai efektifitas guru sebagian besar difokuskan pada masukan seperti pelatihan dan lamanya mengajar, meskipun telah terlihat bahwa faktor ini tak berdampak besar pada pencapaian murid. Tak satu pun dari 50 pemerintah daerah yang disurvei meminta guru untuk memberikan bukti prestasi atau pembelajaran murid dalam evaluasi guru. Tanpa kemampuan untuk mengelola sumber daya yang berkinerja baik, sektor pendidikan tak dapat membangun kultur berbasis kinerja, yang memastikan bahwa semua murid mendapatkan kesempatan pendidikan yang sama dan didorong untuk mengembangkan potensi maksimal mereka.

Analisis menunjukkan bahwa nilai ujian nasional berhubungan erat dengan tata kelola pendidikan pemerintah daerah.¹⁴ Hal ini menegaskan tema utama kajian ini: tata kelola penting bagi hasil pendidikan. Nilai ujian tidak hanya mencerminkan intelegensi atau potensi murid. Nilai itu juga menunjukan bahwa potensi

murid dikembangkan secara maksimal melalui guru yang handal dan berkualifikasi, strategi manajemen sektoral yang efektif dan penggunaan sumber daya dengan sasaran yang tepat, yang disiapkan untuk hasil pendidikan dan prestasi murid yang tinggi. Indikator penting yang mencerminkan kinerja Pemerintah Daerah adalah nilai ujian nasional SD dan SMP. Analisis korelasi menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah yang cenderung mendapatkan nilai rendah dalam ILEGI juga cenderung untuk mendapatkan nilai yang lebih rendah pada tingkat SD dan SMP. Tabel 3.2 menunjukkan bahwa hanya 24% Pemerintah daerah memperoleh nilai rata-rata ujian nasional sebesar 6,0 untuk tingkat SD, dan hanya 16% yang mendapatkan nilai rata-rata ujian nasional 6,0 pada tingkat SMP, dengan nilai optimal 10 untuk setiap tingkat sistem pendidikan.

Sistem Pengendalian Manajemen

Nilai agregat untuk Sistem Pengendalian Manajemen sebesar 47% sedikit lebih tinggi dari keseluruhan nilai, tetapi nilai dalam indeks ini banyak bervariasi. Nilai agregat tertinggi dicapai oleh Kabupaten Kebumen di Jawa Tengah dengan nilai yang mencapai 84%, sementara nilai terendah adalah 10% di Kabupaten Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah. Indikator nilai terendah adalah: “Adanya sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk pengawas sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan,” dan “Adanya sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk kepala sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan,” dan hanya 7% pemerintah daerah yang memenuhinya. Indikator dengan nilai tertinggi adalah “*Forum Pendidikan Pemerintah Daerah Tahunan memasukkan masukan dan rekomendasi dari hasil pertemuan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) tahunan di tingkat desa dan kabupaten/kota*” dengan nilai total sebesar 94%. Temuan ini tidak menunjukkan apakah masukan dari tingkat desa pada akhirnya dimasukkan dalam prioritas pembuatan program—hal ini merupakan tanda tanya. Tabel 3-3 menunjukkan rata-rata nilai per indikator.

(14) Hasilnya dapat dianggap sebagai perkiraan keseluruhan pencapaian Standar Pelayanan Minimal dan elemen yang terkait dengan Standar Nasional Pendidikan



Boks 3.2 Kabupaten Bojonegoro (Jawa Timur)

Foto: Ratna Kesuma

Kabupaten Bojonegoro memperoleh peringkat tertinggi kedua secara keseluruhan di antara 50 pemerintah daerah yang disurvei dalam Penilaian Kapasitas Pemerintah Daerah pada tahun 2009 (60,45%). Hasil ini dicapai melalui kemitraan antara pemerintah kabupaten dan masyarakat pemangku kepentingan yang berfokus pada, khususnya, peningkatan transparansi dan akuntabilitas manajemen pendidikan di kabupaten itu.

Murid, guru dan staf sekolah telah melakukan beberapa inisiatif yang unik untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses anggaran, penggalangan dana, dan manajemen waktu. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) diumumkan di papan pengumuman sekolah, poster dan dalam surat untuk orang tua murid yang dikirim setahun dua kali pada setiap akhir tahun ajaran. Isi dokumen itu selalu mencakup rincian proses penganggaran serta rencana anggaran dan realisasi pengeluaran. Notulen rapat bersama komite sekolah dan komite guru serta laporan kegiatan sekolah yang lainnya juga dapat diakses oleh masyarakat umum di setiap sekolah.

Sebagian sekolah menciptakan cara inovatif untuk mendapatkan sumber pendanaan alternatif yang disebut Paguyuban Kelas dan diselenggarakan oleh orang tua murid yang memberikan sumbangan sumber daya yang diperlukan oleh masing-masing kelas. Sumbangan tak dapat berupa uang; hanya bahan saja. Sekali dalam tiga bulan, 6-8 sekolah mengadakan rapat dalam forum yang lebih besar untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman dalam mengelola dana dan sumber daya lain untuk meningkatkan kualitas sekolah.

Sistem kejujuran dikenalkan melalui kantin sekolah dan catatan kehadiran. Dalam kantin sekolah tak ada penjaga dan murid harus melakukan transaksi sendiri untuk membayar makanan yang mereka beli, tergantung pada kejujuran mereka untuk membayar jumlah yang benar. Keuntungan yang diperoleh digunakan untuk mendanai kegiatan tambahan sekolah atau untuk menyediakan bea siswa bagi murid yang tak mampu. Dalam ruang kelas dan kantor sekolah, setiap murid, guru, kepala sekolah dan staf memiliki kertas catatan mereka masing-masing. Mereka menandai waktu kedatangan, istirahat dan pulang mereka. Hal ini untuk mendorong kejujuran terkait dengan kehadiran dan kedatangan tepat waktu serta kepulangan mereka setiap hari.

Pemerintah daerah juga memainkan perannya. Pak Suyoto, Bupati Bojonegoro, memiliki prakarsa atas beberapa kegiatan yang layak mendapat perhatian yang mendorong transparansi dan akuntabilitas. Kepala sekolah dari semua sekolah dasar dan menengah, juga kepala dan staf dinas pendidikan melakukan sumpah kejujuran di alun-alun kota Bojonegoro. Pak Suyoto mendorong warga masyarakat untuk berkomunikasi dengannya melalui SMS dan berbincang-bincang melalui Facebook. Dia sangat responsif terhadap forum komunikasi ini, bahkan terhadap ucapan "selamat pagi" dari seorang warga. Sekretaris Dinas Pendidikan Pak Muslih, menjelaskan bahwa ia sering menerima SMS dari Bupati mengenai isu-isu pendidikan bahkan ketika ia sedang menunaikan ibadah haji.

Lebih dari 500 orang, termasuk Bupati, semua kepala dinas dan anggota DPRD, serta anggota masyarakat juga berpartisipasi dalam forum komunikasi mingguan yang disebut "Dialog Interaktif Jumat". Dalam forum ini masyarakat diberi kesempatan untuk mengungkapkan gagasan mereka, mengemukakan isu dan menyampaikan keluhan. Bupati telah menerapkan aturan "tak ada interupsi selama rakyat berbicara", sehingga tak ada pejabat yang dapat melakukan interupsi ketika warga berbicara. Dialog Jumat ini juga disiarkan melalui radio setempat. Jika waktu telah habis selama dialog Jumat itu, Bupati akan menugaskan kepala dinas terkait untuk menindaklanjuti setiap isu yang belum terselesaikan dan menyiarkan tanggapannya dalam radio setempat. Dialog interaktif ini memenangkan penghargaan Otonomi Award dari harian *Jawa Pos*.

Tabel 3.3: Nilai Indikator Agregat: Sistem Pengendalian Manajemen

INDIKATOR	NILAI
Persentase daerah di mana Forum Pendidikan tahunan pemerintah daerah menyertakan masukan dan rekomendasi dari hasil pertemuan musyawarah rencana pembangunan (MUSRENBANG) tahunan di tingkat desa dan kabupaten/kotamadya.(6)	94%
Persentase daerah di mana Dewan Pendidikan daerah memiliki program kerja dan alokasi anggaran yang jelas dalam APBD.(9)	72%
Persentase daerah di mana komite sekolah, Dewan Pendidikan daerah dan organisasi berbasis masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam proses perencanaan strategis pendidikan.(8)	66%
Persentase daerah di mana ada usaha pemerintah daerah untuk mengenali praktik-praktik yang baik dalam peningkatan pemberian layanan pendidikan(13).	59%
Persentase daerah di mana tender pengadaan barang dan jasa direncanakan dengan baik sehingga tidak terkesan adanya pemecahan paket untuk menghindari lelang. (10)	54%
Persentase daerah yang memiliki bukti pendekatan sistematis untuk mendokumentasikan dan mencatat praktik-praktik baik yang inovatif.(14)	47%
Persentase daerah di mana pengguna barang melakukan inventarisasi tahunan.(1)	42%
Persentase daerah yang memiliki peraturan daerah mengenai pengelolaan asset.(17)	36%
Persentase daerah yang memiliki panduan teknis untuk pengadaan yang dikeluarkan oleh kepala pemerintah daerah.(2)	34%
Persentase daerah yang memiliki bukti mengenai partisipasi pemangku kepentingan dalam pemeliharaan jaringan untuk berbagi dan menyebarkan praktik-praktik yang baik.(15)	33%
Persentase daerah di mana kepala unit pendidikan telah mengeluarkan peraturan tentang organisasi pengelolaan aset sektoral di unit dan semua subunit pendidikan. (16)	32%
Persentase daerah di mana semua dana unit kerja disimpan dalam rekening bank pemerintah daerah.(11)	30%
Persentase daerah yang memiliki sistem yang jelas dan sistematis untuk melakukan validasi praktik-praktik yang baik (Peraturan Daerah, Skema Evaluasi bagi Praktik Inovasi, Prosedur Dokumentasi dan Diseminasi).(12)	22%
Persentase daerah di mana dinas pendidikan daerah mempertimbangkan masukan yang telah terkonsolidasi dari tingkat sekolah melalui mekanisme pengembangan sekolah (Rencana Kegiatan Sekolah - RKS) dalam mengembangkan Rencana Kerja Pendidikan tahunan di tingkat pemerintah daerah.(7)	16%
Persentase daerah yang memiliki sistem manajemen berbasis kinerja untuk guru berdasarkan Standar Nasional Pendidikan.(3)	10%
Persentase daerah yang memiliki sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk pengawas sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan. (4)	7%
Persentase daerah yang memiliki sistem manajemen kinerja berbasis insentif untuk kepala sekolah berdasarkan Standar Nasional Pendidikan. (5)	7%

* Nilai rata-rata untuk pemerintah daerah yang disurvei, dari yang tertinggi ke yang terendah. Angka referensi indikator ada dalam tanda kurung.

Sistem Pengendalian Manajemen di tingkat pemerintah daerah masih lemah, terutama di bidang pengadaan dan pengelolaan aset. Hasilnya juga menunjukkan bahwa hanya sedikit pemerintah daerah yang telah mengambil langkah-langkah yang perlu dilakukan untuk memastikan tata kelola pemerintahan yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebagian besar masih harus menentukan agenda reformasi pada sejumlah persyaratan pengendalian manajemen yang, seiring berjalannya waktu, akan terus menghambat kemajuan dan kinerja sektor pendidikan. Peraturan, prosedur dan panduan bagi pengadaan dan manajemen aset hanya terdapat di antara 34-36% dari semua pemerintah daerah yang dinilai. Karena pengadaan dan pengelolaan aset rentan terhadap korupsi dan kebocoran, maka peraturan yang menentukan “aturan main” sangatlah penting agar pemerintah daerah dapat memantau, mengawasi dan mengambil langkah pencegahan.

Hanya 30% unit sektor menyimpan cadangan uang tunai mereka di rekening bank pemerintah daerah meskipun ada ketentuan bahwa pemerintah daerah harus membuka rekening kas daerah di bank yang ditunjuk melalui peraturan daerah. Penentuan dan pengaturan rekening ini dimaksudkan agar tercapai pengelolaan uang yang lebih baik dan meminimalkan kesempatan korupsi atau penggelapan uang. Kementerian Keuangan dan BPK telah mencoba menegakkan persyaratan ini dan sedikit banyak memang cukup berhasil, tetapi pada akhirnya, sanksi dan penalti mungkin perlu dilembagakan untuk mengoptimalkan usaha reformasi dalam bidang ini. Kementerian Keuangan mendapati bahwa sebagian pemerintah daerah masih memiliki rekening bank yang tidak resmi dan sebagian besar unit kerja pemerintah daerah menggunakannya untuk menyimpan dan mengelola uang tunai.

Meskipun adanya keterlibatan berbagai pemangku kepentingan sektor pendidikan dalam proses perencanaan pembangunan tahunan, hanya 16% pemerintah daerah yang mempertimbangkan masukan dari tingkat sekolah dalam pembuatan rencana kerja dan anggaran pendidikan tahunan. Hal ini menegaskan temuan serupa dalam bidang Transparansi dan Akuntabilitas dan Efisiensi Penggunaan Sumber Daya, yang menunjukkan bahwa meskipun telah ada mekanisme dari bawah ke atas dalam proses

perencanaan pembangunan, masukan tersebut jarang dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan utama atau alokasi anggaran. Kecenderungan ini menunjukkan penekanan pada proses perencanaan tanpa mengidentifikasi hasil pembuatan program dan nilai tambah dan persyaratan pemantauan dan evaluasi yang tegas.

Sistem manajemen kinerja berbasis insentif pun belum banyak digunakan pada tingkat sekolah. Kurangnya budaya kinerja merupakan hambatan serius bagi peningkatan hasil pembelajaran. Hanya 10% pemerintah daerah memiliki elemen bagi penerapan sistem itu untuk guru dan hanya 7% untuk pengawas sekolah. Dari semua pemerintah daerah yang disurvei, tampak bahwa yang merupakan “insentif” sebetulnya adalah tambahan pembayaran yang diberikan kepada semua sekolah atau semua guru. Meskipun ada insentif bagi kinerja, sistem manajemen ini tidak mempertimbangkan variabel pencapaian utama dalam pemberian dana insentif. Tetapi praktik ini tidak banyak mendorong inovasi atau kreativitas. Sebaliknya praktik ini justru mendorong gagasan agar semua guru dan sekolah harus dibayar sama persis, terlepas dari kinerja mereka. Dengan adanya undang-undang guru yang baru, maka guru yang bersertifikasi dan berkualifikasi tak lagi mendapatkan insentif fungsional. Meskipun demikian, pemerintah daerah masih saja menggunakan dana tersebut untuk menambah gaji guru pegawai negeri sipil paruh waktu, guru kontrak dan guru yang tidak berkualifikasi.

Semua pemerintah daerah, kecuali yang mendapatkan nilai tertinggi, memperoleh nilai buruk untuk praktik dokumentasi dan berbagi praktik yang baik di tingkat daerah. Ditambah dengan kurangnya kultur kinerja, pemerintah daerah jarang medasarkan reformasi pada contoh-contoh praktik yang baik pada tingkat daerah atau inovasi rintisan pada skala yang lebih besar. Pemerintah daerah dengan nilai tinggi juga memperoleh nilai tinggi dalam praktik dokumentasi dan praktik yang baik. Secara umum, pemerintah daerah tersebut telah mencapai standar minimum yang ditetapkan bagi pelayanan pendidikan dan menunjukkan inovasi dan kreativitas dalam usahanya untuk peningkatan yang berkesinambungan.



BOKS 3.3 Kabupaten Majene (Sulawesi Barat)

Foto: M. Wildan

Kabupaten Majene memperoleh salah satu nilai tertinggi (77,66%) dalam bidang strategi Sistem Pengendalian Manajemen. Sistem Pengendalian Manajemen di Majene ini secara efektif mulai diterapkan tahun 2001 setelah terpilihnya Bupati dan Wakil Bupati yang sekarang ini menjabat. Dasar praktik manajemen Majene adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13/2006, Peraturan Menteri mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah dan Keputusan Presiden No. 80/2003 mengenai Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.

Pemerintah Kabupaten Majene percaya bahwa praktik pengendalian manajemen merupakan kunci untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih dan kepercayaan masyarakat. Sistem Pengendalian Manajemen tak sekadar merupakan elemen dalam siklus manajemen. Dalam lingkup yang lebih luas, sistem ini mencakup metode dan prosedur yang memastikan bahwa sistem manajemen ini telah memenuhi tujuan yang telah disepakati. Ini juga mencakup proses perencanaan, pengaturan, pengarahan dan pengendalian kegiatan program. Terkait dengan pengendalian manajemen adalah kontrol internal yang diterapkan untuk memastikan adanya pencegahan atau deteksi pada saat yang tepat terhadap akuisisi, penggunaan atau penempatan aset pemerintah daerah yang tidak semestinya.

- DPRD sangat aktif dalam mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan program pemerintah daerah, termasuk penggunaan sumber daya. Selain pertemuan rutin dengan pemerintah daerah, DPRD juga melakukan pertemuan ad-hoc dan mengundang dinas terkait jika mendapat informasi dan keluhan dari masyarakat.
- Unit pada tingkat yang lebih tinggi, Dinas Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset Daerah (DPKPAD) telah dibentuk. Tanggung jawab utama dinas ini adalah untuk memastikan bahwa keuangan dan aset daerah dikelola dan dikendalikan dengan baik. Dengan membentuk dinas tersebut, pemerintah daerah melaksanakan 'kebijakan satu pintu' bagi keuangan dan aset pemerintah daerah.
- Setiap bulan semua dinas menyerahkan laporan keuangan dan dokumen pendukung pengeluaran yang terpercaya ke Dinas DPKPAD. Dinas-dinas tersebut tak lagi diperkenankan mengeluarkan uang pada bulan berikutnya jika laporan bulan sebelumnya belum diserahkan dan disetujui. Dalam hal ini aplikasi pelaporan online melalui komputer telah digunakan.
- Semua dinas, termasuk Dinas Pendidikan, mengirimkan laporan keuangan setiap tiga bulan langsung ke DPKPAD melalui Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA), yang melakukan verifikasi terhadap laporan itu.
- Dinas Pendidikan melaksanakan mekanisme kontrol manajemen internal melalui pertemuan rutin dan ad-hoc. Melalui pertemuan itu Kepala Dinas dan Unit dapat mengkaji proses kegiatan dan penggunaan sumber daya.
- Untuk mengendalikan penggunaan dana di tingkat sekolah dari sumber tertentu, dinas melibatkan pengawas independen dari masyarakat. Kepala sekolah, guru, dan komite sekolah, serta wakil masyarakat/orang tua murid bersama-sama membahas rencana dan anggaran tahunan sekolah. Selain kontrol internal, sekolah juga secara cermat diawasi dan dikendalikan oleh pihak eksternal seperti Dinas Pendidikan, Inspektur Daerah, BPKP, komite sekolah, dan LSM.



Boks 3.4 Kabupaten Aceh Utara

Foto: Gedsiri Suhartono

Kabupaten Aceh Utara dimasukkan di sini sebagai contoh kabupaten yang berjuang dalam lingkungan pasca-konflik untuk memberikan peningkatan layanan pendidikan. Aceh Utara merupakan salah satu kabupaten di luar Jawa yang mendapatkan nilai tertinggi (71,63%) untuk Sistem Pengendalian Manajemen. Kondisi pendidikan pasca-konflik di Aceh Utara ditandai dengan: trauma pasca-konflik, kualitas guru yang buruk dengan jumlah yang tidak memadai, kualitas infrastruktur sekolah yang buruk, kurangnya disiplin guru dan murid dalam kegiatan belajar dan mengajar, tingkat membolos yang tinggi, tingkat kelulusan yang rendah, rendahnya kesadaran akan perlunya pendidikan bagi anak, dan kurangnya tanggung jawab dalam pemeliharaan aset sekolah.

Keterlibatan masyarakat dalam proses pendidikan daerah dimungkinkan karena terbatasnya sumber daya masyarakat dan kapasitas pengelolaan daerah dalam meningkatkan kualitas pendidikan dan mencapai pemerataan. Indikator Sistem Pengendalian Manajemen di Kabupaten Aceh Utara terkait erat dengan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan pendidikan serta peran mereka dalam berbagai upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan dan kegiatan mengajar/belajar di tingkat sekolah melalui dua lembaga daerah.

1. Gerakan Masyarakat Peduli Pendidikan (GMPP) merupakan badan daerah yang diprakarsai Dinas Pendidikan untuk memantau proses belajar/mengajar di sekolah. Usaha GMPP untuk melakukan sinkronisasi kerja sama di antara berbagai pemangku kepentingan, termasuk Komite Peralihan Aceh (KPA), cendekiawan agama, pengelola pendidikan, pemuka masyarakat, masyarakat umum, dan orang tua murid agar mengambil peran aktif dalam mengawasi kegiatan belajar/mengajar di sekolah untuk memastikan adanya pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan bagi setiap orang di Kabupaten Aceh Utara.

Kegiatan GMPP dan pemantauan masyarakat atas kegiatan belajar/mengajar termasuk antara lain: (i) membantu penyampaian pendidikan berbasis Islam yang berkualitas di Kabupaten Aceh Utara; (ii) mencegah perilaku dan kinerja murid yang buruk; (iii) menciptakan lingkungan yang aman dan terjamin; (iv) bekerja keras untuk infrastruktur dan perlengkapan pendidikan yang memadai; (v) melindungi dan memelihara fasilitas pendidikan di Aceh Utara; dan (vi) mengevaluasi kegiatan belajar dan mengajar di seluruh desa dan kecamatan di Aceh Utara.

2. Majelis Pendidikan Daerah (MPD). Di tingkat nasional, lembaga ini disebut Majelis Pendidikan. MPD dibentuk tahun 1990, jauh sebelum dibentuknya peraturan Sistem Pendidikan Nasional pada tahun 2003 yang memantau Majelis Pendidikan. MPD merupakan perwakilan dari hak khusus Pemerintah Aceh.

Peran MPD dan komite sekolah adalah untuk: (i) menentukan hal yang unik dari Pemerintah Aceh dalam penyampaian pendidikan di tingkat regional; (ii) memberikan dampak atas peran dan fungsinya sebagai mitra dalam perumusan kebijakan pendidikan, pengawasan penyampaian pendidikan di wilayah itu dan di tingkat unit pendidikan, sehingga manajemen pendidikan lebih demokratis, akuntabel dan transparan; dan (iii) mengambil peran yang optimal dalam memfasilitasi saran dan masukan masyarakat bagi pengelolaan pendidikan di tingkat regional.

Sistem Informasi Manajemen

Dari lima bidang strategis, nilai Sistem Informasi Manajemen menunjukkan variasi yang signifikan di antara pemerintah daerah dan merupakan nilai terendah yang diperoleh semua pemerintah daerah dengan nilai rata-rata hanya sebesar 33%. Data mentah yang diperlukan untuk analisis LGCA sangatlah lemah dan hal ini berdampak besar pada analisis mendalam yang direncanakan. Kabupaten yang mendapatkan nilai

tertinggi adalah Sleman, Daerah Khusus Yogyakarta, dengan nilai 77%, sementara pemerintah daerah dengan nilai terendah adalah kotamadya Manokwari di Papua Barat dengan nilai 1%. Indikator nilai terendah adalah “Persentase sekolah yang memiliki koneksi internet” yang hanya dipenuhi oleh 4% pemerintah daerah. Indikator yang mendapatkan pencapaian terbaik adalah “ bukti adanya basis data pendidikan di tingkat pemerintah daerah”, dengan total nilai 69%. Tabel 3.4 menunjukkan nilai rata-rata per indikator.

Tabel 3.4: Nilai Indikator Agregat: Sistem Informasi Manajemen

INDIKATOR	NILAI
Persentase daerah yang memiliki basis data pendidikan di tingkat pemerintah daerah. (1)	69%
Persentase daerah yang mengintegrasikan dan menggunakan Paket Aplikasi Sekolah (Jaringan Pendidikan Nasional - JARDIKNAS, dan Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan - PADATI) dalam infrastruktur manajemen sistem pendidikan yang ada di tingkat pemerintah daerah. (4)	57%
Persentase daerah yang memiliki sistem pemeriksaan data. (3)	35%
Persentase daerah yang mengikuti prosedur tertulis dan protokol bagi penjadwalan dan metodologi pengumpulan data, pembersihan data, penyerahan data dari tingkat sistem pendidikan yang lebih rendah (yaitu sekolah). (2)	32%
Persentase sekolah yang memiliki paling sedikit satu komputer yang berfungsi di semua daerah. (5)	32%
Persentase sekolah yang memiliki koneksi internet di semua daerah. (6)	4%

* Nilai rata-rata untuk pemerintah daerah yang disurvei, dari yang tertinggi ke yang terendah. Angka referensi indikator ada dalam tanda kurung.

Meskipun 69% pemerintah daerah menyatakan bahwa mereka memiliki basis data pendidikan, sistem ini memberikan informasi yang terbatas mengenai operasi sekolah, kinerja dan hasil pendidikan. Sebagian besar pemerintah daerah telah membuat banyak kemajuan dalam meningkatkan infrastruktur (perangkat keras dan ketersambungan) yang mendukung pengumpulan data dan penggunaannya. Tetapi basis data ini tidak memadai, karena tidak mencakup informasi mengenai operasional sekolah dan kapasitas —misalnya sejauh mana pengembangan profesional mampu meningkatkan hasil murid atau jenis pengajaran dan praktik pembelajaran inovatif macam apa yang dapat memberikan hasil investasi terbaik.

Pengumpulan data tidak merata dan terbagi-bagi terus karena aliran data antara pemerintah daerah dan sekolah hanya searah dan tidak saling timbal balik. Sekolah dihujani dengan berbagai format pengumpulan data yang berbeda serta permintaan dari semua tingkat pemerintah, tetapi jarang sekali menerima masukan yang penting mengenai bagaimana data itu digunakan untuk menilai kinerja sekolah terkait. Pemerintah daerah cenderung menggunakan strategi pengelolaan data yang didasarkan atas kewajiban mengumpulkan dan menyimpan data; tetapi data jarang dianalisa dan digunakan untuk memberitahu dan mereformasi kegiatan. Meskipun tingkat pengembalian data meningkat, temuan menunjukkan adanya t penyerahan

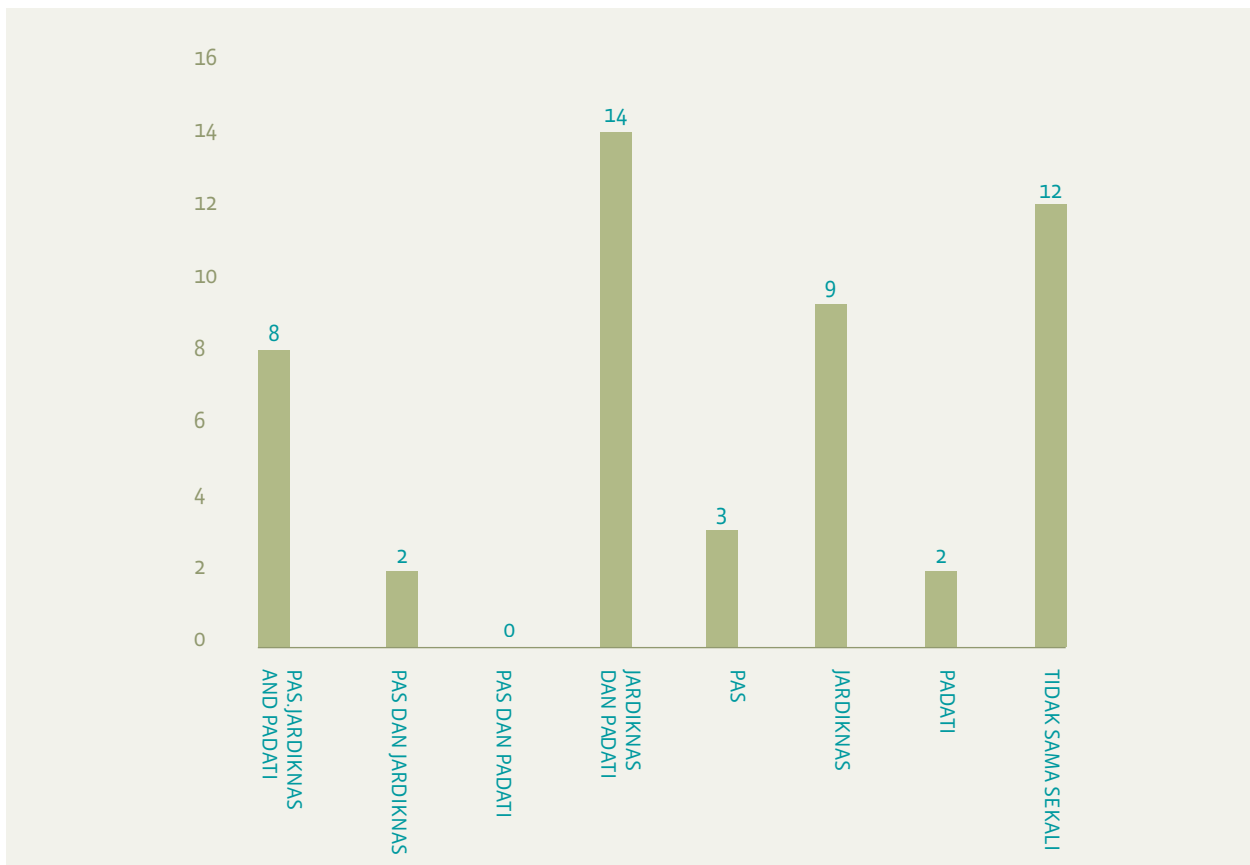
data fiktif dan manipulasi data besar-besaran untuk maksud lain dan/atau kepentingan pribadi.

Survei ILEGI menunjukkan bukti adanya kecenderungan pembelian komputer tanpa pengelolaan atau alasan pendidikan yang jelas atau transparan. Komputer itu pada akhirnya digunakan untuk keperluan lain atau diletakkan di tempat yang aman dengan akses yang terbatas penggunaannya. Tak satu pun pemerintah daerah yang disurvei mengumpulkan data mengenai penggunaan teknologi atau pelaksanaannya di tingkat sekolah, melainkan hanya memberikan informasi mengenai pembelian atau keberadaan peralatan itu dan jumlah sekolah dengan komputer atau koneksi internet.

Ada tiga macam aplikasi utama perangkat lunak pendidikan pemerintah daerah yang tersedia bagi pemerintah daerah dan sekolah. Aplikasi itu adalah PAS (Paket Aplikasi Sekolah); JARDIKNAS (Jaringan

Pendidikan Nasional); dan PADATI (Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan). Tak satu pun Pemerintah daerah yang disurvei menyimpan basis data yang melacak kemajuan siswa dan pencapaian nilai tes di seluruh sistem pendidikan selama tahun-tahun bersekolah. Untuk membantu perkembangan sekolah independen yang menganut otonomi dan dapat menjawab tantangan baru, Pemerintah daerah harus memberikan informasi yang lebih baik kepada pendidik, pembuat kebijakan dan masyarakat. Sayangnya, tak ada yang menggunakan pendekatan sistematis untuk memberikan data waktu nyata (*real time*) kepada sekolah dan pendidik di daerah dengan data waktu nyata yang berkualitas tinggi untuk mengevaluasi efektivitas pendekatan yang tertentu dan inisiatif untuk meningkatkan hasil murid. Gambar 3.7 menunjukkan jumlah pemerintah daerah yang menggunakan PAS, JARDIKNAS dan PADATI.

Gambar 3.7: Jumlah Daerah yang Menggunakan Perangkat Lunak Manajemen Pendidikan



Tabel 3.5 memberikan pembagian yang terinci dari penggunaan setiap aplikasi perangkat lunak manajemen pendidikan oleh pemerintah daerah.

Tabel 3.5 Penggunaan Perangkat Lunak Manajemen Pendidikan oleh Pemerintah Daerah

APLIKASI	JUMLAH PEMDA YANG MENGGUNAKAN PERANGKAT LUNAK	TUJUAN APLIKASI
Paket Aplikasi Sekolah	13	Mengukur indikator kinerja.
		Mengirimkan data guru dan murid ke pemerintah pusat.
		Pengumpulan data rutin.
		Menyediakan data/akses bagi pemangku kepentingan.
		Mengevaluasi pemerintah daerah dan unit pendidikan setempat.
		Mengunduh soal untuk murid.
		Merangkum data profil sekolah dan pendidikan pemerintah daerah (basis data).
		Memberikan pedoman bagi perencanaan pendidikan.
		Sumber data bagi ujian nasional.
Jaringan Pendidikan Nasional	33	Menyediakan infrastruktur untuk menghubungkan jaringan internet/intranet untuk mengelola data individu sekolah (28 pemerintah daerah).
		Menyediakan infrastruktur untuk menghubungkan jaringan internet/intranet untuk mengelola data kumulatif bagi semua sekolah pada tingkat daerah (28 pemerintah daerah).
		Lain-lain. Misalnya pusat informasi, sumber referensi untuk murid dan guru.
Pangkalan Data dan Informasi Pendidikan	24	Mengelola data individu sekolah (19 pemerintah daerah).
		Mengelola data kumulatif bagi semua sekolah di tingkat daerah (15 pemerintah daerah).
		Lain-lain. Misalnya Sistem Informasi Geografis, memproses data individu (8 pemerintah daerah).



Boks 3.5 Kabupaten Sleman (DI Yogyakarta)

Foto: Dimas Oky Nugroho

Kabupaten Sleman tercatat memiliki nilai tertinggi dari 50 pemerintah daerah yang disurvei (61,96%), terutama karena mendapatkan peringkat pertama dalam Sistem Informasi Manajemen dan Efisiensi Penggunaan Sumber Dana. Atas inisiatif Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dispora) maka Kabupaten Sleman dijadikan model peran bagi pemerintah daerah di Indonesia. Kemdiknas mensyaratkan semua Dinas Pendidikan daerah untuk mengumpulkan data mengenai setiap murid sekolah di daerah yurisdiksi mereka. Formulir resmi yang disebut Lembar Individu (LI) diproses dengan program komputer yang spesifik bagi pengumpulan data itu. Sebelum adanya inisiatif ini, hanya sekitar 80% LI di Kabupaten Sleman dikembalikan oleh sekolah, tetapi sekarang 100% formulir LI dikembalikan dalam waktu dua minggu dari waktu empat minggu yang dialokasikan untuk proses itu. Karena sekolah dasar belum dilengkapi dengan komputer, maka Dispora membagikan formulir LI yang telah dicetak ke semua sekolah dasar melalui koordinator kecamatan (Korcam) dan dikumpulkan setelah diisi oleh Korcam. Formulir itu kemudian dibagikan ke Dinas yang kemudian mengalihkannya ke dalam format komputer dan diimpor ke sistem Jardiknas. Setiap pertanyaan mengenai data disampaikan langsung ke Korcam. Sekolah dasar nantinya akan dilengkapi dengan komputer untuk tugas-tugas administratif.

“Kami siap jika sekolah dasar juga harus mengisi formulir LI Excel” kata kepala sekolah SDN 1 Sleman. Sekolah ini menanggapi proses tersebut dengan serius dengan mengubah formulir yang telah dicetak ke dalam format komputer tetapi hanya untuk keperluan dokumentasi saja. Untungnya, sekolah ini telah mempekerjakan staf administrasi yang menguasai program komputer.

Formulir LI dibagikan ke sekolah menengah dalam bentuk format MS Excel dalam CD. Sebelum membagikannya, Dispora menyelenggarakan sesi pelatihan bagi staf administrasi sekolah mengenai bagaimana mengisi format elektronik tersebut. Setelah formulir diisi dan dikembalikan, staf Dispora mengimpor data ke dalam sistem Jardiknas. Dispora akan langsung menghubungi sekolah jika terdapat pertanyaan. Dalam waktu dekat, apabila segala sesuatunya memungkinkan, Dispora akan membantu sekolah menengah membangun koneksi internet sehingga sekolah-sekolah menengah itu dapat secara langsung mengunduh formulir LI dan mengirimkannya melalui internet.

Dispora kadang-kadang memasukkan pertanyaan tambahan (untuk kepentingan daerah) dalam formulir yang terpisah dan mengirimkannya bersamaan dengan Lembar Individu untuk mendapatkan informasi mengenai isu tertentu seperti alasan putus sekolah. Pendekatan ini memastikan bahwa sekolah menyediakan informasi yang diperlukan terkait dengan isu pendidikan apabila diminta. Kabupaten Sleman juga mendapat peringkat pertama untuk Efisiensi Penggunaan Sumber Daya. Meskipun dana BOS telah memberikan dampak yang sangat dinamis pada anggaran sekolah, BOS tidak dapat menutup biaya minimum yang diperlukan oleh setiap murid setiap tahun.

Agar semua murid memperoleh kesempatan untuk mendapatkan pendidikan, Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) menyediakan dana tambahan kepada pemangku kepentingan pendidikan di Sleman untuk biaya inovasi dan operasi sekolah yang tidak didanai oleh BOS. Para pemangku kepentingan menghitung biaya minimum seorang murid per tahun, kemudian membuat daftarnya untuk bahan pertimbangan. Total biaya untuk seorang murid kemudian dibandingkan dengan dana BOS dan kekurangannya dibiayai dengan BOSDA. Perwakilan sekolah dari setiap tingkatan diminta menyiapkan anggaran biaya tahunan berdasarkan kegiatan sehari-hari dan SNP. Rancangan anggaran itu kemudian dibahas dalam diskusi kelompok terfokus untuk menentukan perkiraan anggaran. Dispora, DPKKD dan BAPPEDA menyetujui rancangan anggaran yang menjadi dasar bagi Dispora untuk menjawab pertanyaan dari DPRD dan meminta dukungan DPRD untuk mengesahkan proposal BOSDA. Kemudian BOSDA diperkuat kembali melalui Keputusan Bupati dan disahkan oleh DPRD (Keputusan Bupati Sleman No. 26/2009 mengenai BOSDA untuk SD dan SMP dan Keputusan Bupati Sleman No. 25/2009 mengenai pengelolaan APBS). BOSDA Kepala sekolah dari dua sekolah yang disurvei mengakui bahwa BOSDA telah banyak membantu sekolah mereka dalam menyediakan dana untuk membayar biaya operasional sekolah.

Penggunaan Sumber Daya yang Efisien

Nilai keseluruhan bagi Efisiensi Penggunaan Sumber Daya adalah 42% dan ini menunjukkan bahwa perencanaan dan pelaksanaan anggaran perlu ditingkatkan secara signifikan. Nilai tertinggi yang tercatat dalam ILEGI untuk bidang strategis ini diperoleh Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta, sebesar 73%, sementara nilai terendah adalah 11%, yang diperoleh oleh Teluk Wondama, Papua Barat. Indikator yang

mendapatkan nilai terendah adalah “Tingkat penyerapan anggaran pendidikan hingga Desember 2008 sebesar 90% atau lebih” yang dipenuhi hanya oleh 15% pemerintah daerah. Sebagian besar pencapaian didapat dari indikator “Adanya mekanisme untuk memastikan bahwa pemangku kepentingan pendidikan memiliki kesempatan untuk menyuarakan pendapatnya terkait dengan evaluasi Dinas Pendidikan Daerah, sekolah dan Dewan Pendidikan Daerah”, dengan total nilai sebesar 86%. Tabel 3.6 menunjukkan nilai rata-rata per indikator.

Tabel 3.6 Nilai Indikator Agregat: Efisiensi Penggunaan Sumber Dana

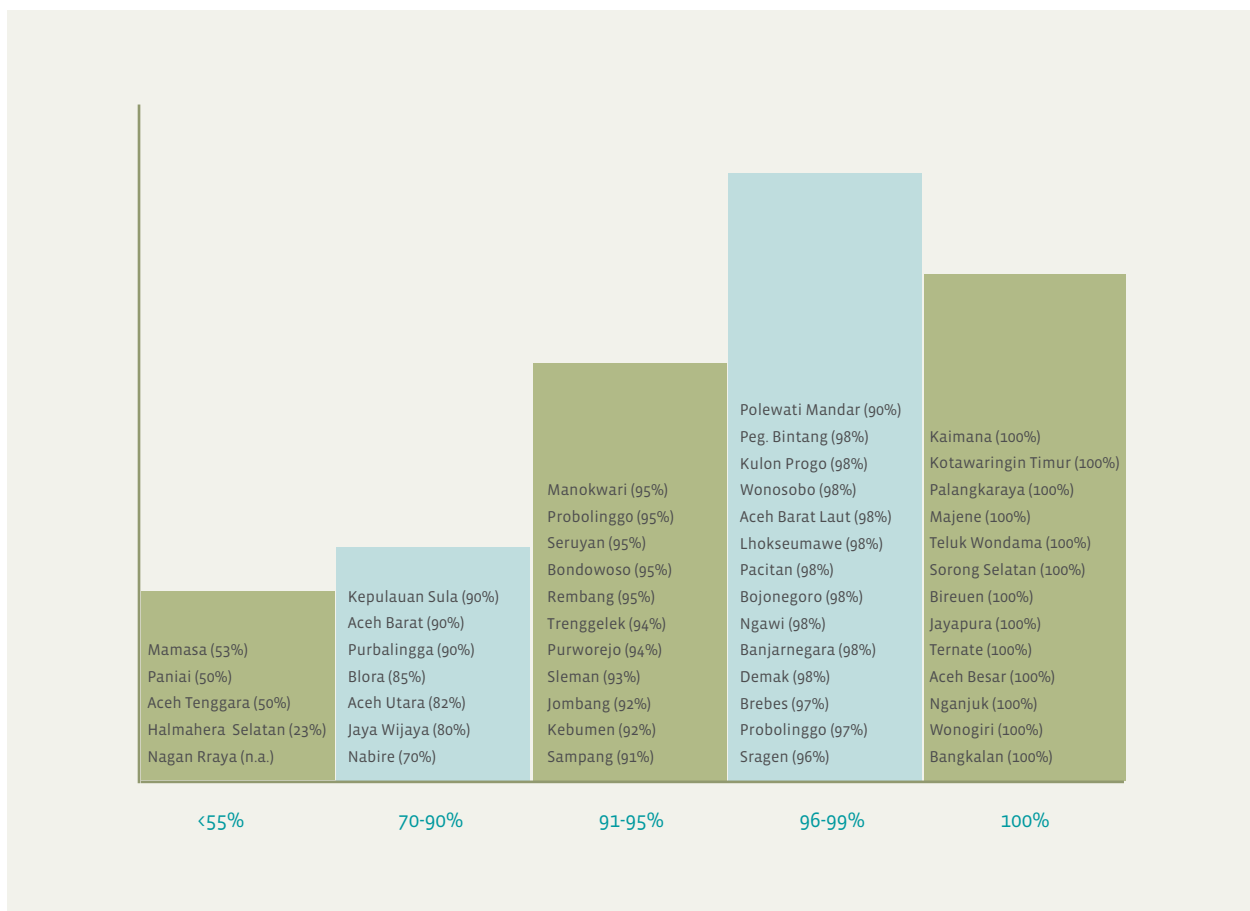
INDIKATOR	NILAI
Persentase daerah yang unit pendidikannya menghasilkan laporan kemajuan mengenai rencana dan realisasi kegiatan, termasuk anggaran.(9)	78%
Persentase daerah yang memiliki rencana tahunan dan jangka menengah pendidikan (sektoral) termasuk plafon anggaran indikatif dan mempertimbangkan batasan anggaran. (6)	76%
Persentase daerah yang menerapkan kebijakan anggaran tahunan termasuk indikator hasil yang dapat diukur.(3)	72%
Persentase daerah yang dewan pendidikannya telah dilibatkan dalam merancang rencana strategi vpendidikan.(2)	68%
Persentase daerah dengan program dan kegiatan pengurangan kemiskinan sektoral yang telah diakomodasi oleh tim anggaran pemerintah daerah.(7)	62%
Persentase daerah di mana tarif untuk penggunaan aset telah diperbaharui secara teratur dalam tiga tahun terakhir (pasar dll).(1)	60%
Persentase daerah di mana prioritas dan plafon anggaran telah dibuat sebelum proses pembuatan anggaran di SKPD dimulai.(4)	56%
Persentase daerah di mana program dan kegiatan dalam RPJMD dapat diukur secara kuantitatif.(10)	52%
Persentase daerah di mana perencanaan pendidikan dan kalender anggaran telah dibuat.(5)	50%
Persentase daerah di mana perbedaan antara rencana dan realisasi pengeluaran kurang dari 10% dalam tiga tahun terakhir.(11)	45%
Persentase daerah di mana dokumen perencanaan dan penganggaran dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.(8)	39%
Persentase daerah di mana tingkat penyerapan anggaran pendidikan hingga Desember 2008 adalah 90% atau lebih.(12)	15%

* Nilai rata-rata untuk pemerintah daerah yang disurvei, dari yang tertinggi ke yang terendah. Angka referensi indikator ada dalam tanda kurung

Sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah terbukti tidak efisien dan kurang transparan sehingga tidak mendukung kinerja dan inovasi. Tambal sulam dalam program pembelanjaan di setiap pemerintah daerah hampir tidak memungkinkan sekolah untuk menggunakan dana dengan cara yang lebih efektif. Sedikit sekali pemerintah daerah yang dengan mudah menyediakan data perencanaan dasar dan keuangan – baik melalui internet maupun melalui papan pengumuman umum – sehingga masyarakat sulit

meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah dan sekolah terkait dengan bagaimana mereka menghabiskan dana pendidikan. Ada empat pemerintah daerah dengan serapan anggaran yang sangat rendah (seperti yang dicatat pada Desember 2008), yaitu Paniai (Papua), Aceh Tenggara (Aceh), Mamasa (Sulawesi Barat) dan Halmahera Selatan (Maluku Utara), yang nilainya kurang dari 55%. Gambar 3.8 menunjukkan rincian penyerapan anggaran daerah untuk pengeluaran di bidang pendidikan.

Gambar 3.8: Serapan Anggaran Daerah untuk Pembelanjaan di Bidang Pendidikan



Pola pembelanjaan yang sekarang ini merongrong efisiensi penggunaan sumber daya karena kurangnya konsistensi internal antara apa yang direncanakan dan apa yang dilaksanakan – 55% dari 50 pemerintah daerah yang disurvei memiliki perbedaan lebih dari 10% antara rencana dan realisasi anggaran.

Pemerintah daerah memberikan banyak penekanan pada perencanaan pembangunan, tetapi proses penganggaran dan pelaksanaan anggaran serta pemantauannya tidak saling terkait dan tidak efisien. Dari nilai indikator bagi Efisiensi Penggunaan Sumber Daya, dapat diketahui bahwa pemerintah daerah memberi banyak penekanan pada proses perencanaan formal melalui MUSRENBANG. Proses ini tidak memberikan cukup informasi mengenai proses penganggaran sehingga mengakibatkan buruknya pelaksanaan dan pemantauan anggaran. Akibatnya sebagian besar daerah memiliki tingkat penyerapan yang rendah, perbedaan dalam rencana dan realisasi anggaran, dan yang menarik, surplus anggaran yang besar.

Proses perencanaan pembangunan menunjukkan sedikit kecenderungan yang positif. Sebanyak 68% dari semua pemerintah daerah melibatkan pemangku kepentingan dalam pembuatan rencana strategis pendidikan. 56% pemerintah daerah menyediakan plafon anggaran indikatif untuk setiap sektor, dan 72% memasukkan indikator hasil yang dapat diukur dalam kebijakan anggaran tahunan. Meskipun pemerintah daerah masih belum dapat menerapkan secara penuh penganggaran berbasis kinerja seperti yang diatur oleh pemerintah pusat tahun 2002, formulasi indikator kuantitatif dapat dilihat sebagai langkah pertama yang positif.

Sejak desentralisasi 2001, tanggung jawab terhadap berbagai layanan pendidikan telah berubah banyak –

yang paling jelas terlihat adalah pemberian dana untuk sekolah. Diberlakukannya subsidi pendanaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan hal utama dalam membuat kemajuan menuju sasaran Wajib Belajar 9 tahun. Program BOS dirancang untuk mengurangi beban operasional sekolah, pendaftaran, uang sekolah, uang ujian dan bahan, biaya sesi laboratorium serta lokakarya. BOS menyediakan bantuan untuk sekolah agar mereka dapat membebaskan murid dari berbagai pungutan namun terus mempertahankan tingkat kualitas pendidikan. Sekolah sekarang menerima hibah¹⁵ yang dialokasikan dari pusat dalam bentuk aliran dana tunai langsung ke rekening bank sekolah dengan perhitungan berdasarkan jumlah murid.

Di tingkat pemerintah daerah tak terlihat bukti adanya sistem pendanaan berbasis murid. Berbeda dengan BOS yang menyediakan sebagian besar dana operasional di tingkat sekolah, investasi di tingkat daerah tidak diberikan sesuai dengan kebutuhan. Alih-alih, dana dibagikan berdasarkan faktor yang tak banyak berhubungan dengan murid seperti jumlah guru atau ruang kelas di sekolah atau jenis program pendidikan yang diberikan sekolah. Dengan praktik keuangan seperti itu hampir tak mungkin memberdayakan pimpinan sekolah untuk mengalokasikan sumber daya dengan cara baru dan inovatif yang terfokus pada kebutuhan murid. Kesempatan terbatas untuk pemberian pilihan pendidikan alternatif dan kompetisi sehat yang dapat berkontribusi pada layanan pendidikan berkualitas tambahan. Alih-alih, keputusan terus dibuat oleh aparat pemerintah daerah yang tak banyak berinteraksi dengan murid atau betul-betul memahami kebutuhan sekolah dan murid.

(15) Mulai 2011, dana hibah BOS akan dikururkan langsung kepada pemerintah daerah

Penilaian Masa Depan

Rangkaian pertama hasil ILEGI menunjukkan bahwa diperlukan penyempurnaan lebih lanjut atas instrumen untuk menangani inkonsistensi yang luas dalam praktik pengumpulan data pemerintah daerah dan dalam situasi ketika hanya tersedia sedikit data konkret. Penyempurnaan yang diusulkan termasuk indikator kualitatif tambahan mengenai peningkatan inovasi dan praktik yang baik; elemen data anggaran sekunder; data masukan pendidikan; dan fokus khusus gender. Penilaian pada masa mendatang harus melacak kemajuan relatif dan absolut dari waktu ke waktu terhadap tolok ukur yang ditetapkan dan memungkinkan analisis yang lebih terinci antara input, tata kelola dan hasil pendidikan, dan analisis lintas bidang yang komparatif.

Bagian 4 membahas tentang ‘tonggak tanda’ (*signpost*) untuk reformasi yang dibuat sebagai rekomendasi yang menghubungkan hasil kuantitatif dengan wawasan kualitatif mengenai persamaan dalam sistem pendidikan yang berkinerja baik dan yang meningkat cepat. Tonggak tanda utama berfokus pada isu yang melampaui karakteristik budaya dan sosial dan ekonomi dan berusaha untuk mendorong strategi reformasi berorientasi kinerja yang fleksibel. Misalnya: Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas; Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas; dan Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai.



Foto: Mahargianto



Bagian 4

Mereformasi Tata Kelola Pendidikan – Peta Langkah

BAGIAN EMPAT: MEREFORMASI TATA KELOLA PENDIDIKAN – PETA LANGKAH

Analisis ini mengidentifikasi kesenjangan dalam bidang strategis tata kelola pendidikan yang berdampak pada tingkat sekolah, pemerintah daerah, provinsi dan pusat. Temuan analisis menyoroti variasi dalam penggunaan dana yang merata dan transparan dalam sektor itu; tidak meratanya distribusi kesempatan belajar; kesenjangan dalam keterlibatan masyarakat; kualitas instruksi guru; dan penyebaran guru serta pengembangan profesionalisme guru yang berkesinambungan. Temuan ini menimbulkan adanya kekhawatiran mengenai seberapa baik sistem pendidikan dibuat untuk mendukung transisi Indonesia menuju negara berpenghasilan menengah yang kompetitif dengan warga yang memiliki pendidikan dan keterampilan teknis yang diperlukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan dan mendorong inovasi melalui kompetisi.

Rekomendasi Utama ILEGI untuk Reformasi Sistem Pendidikan

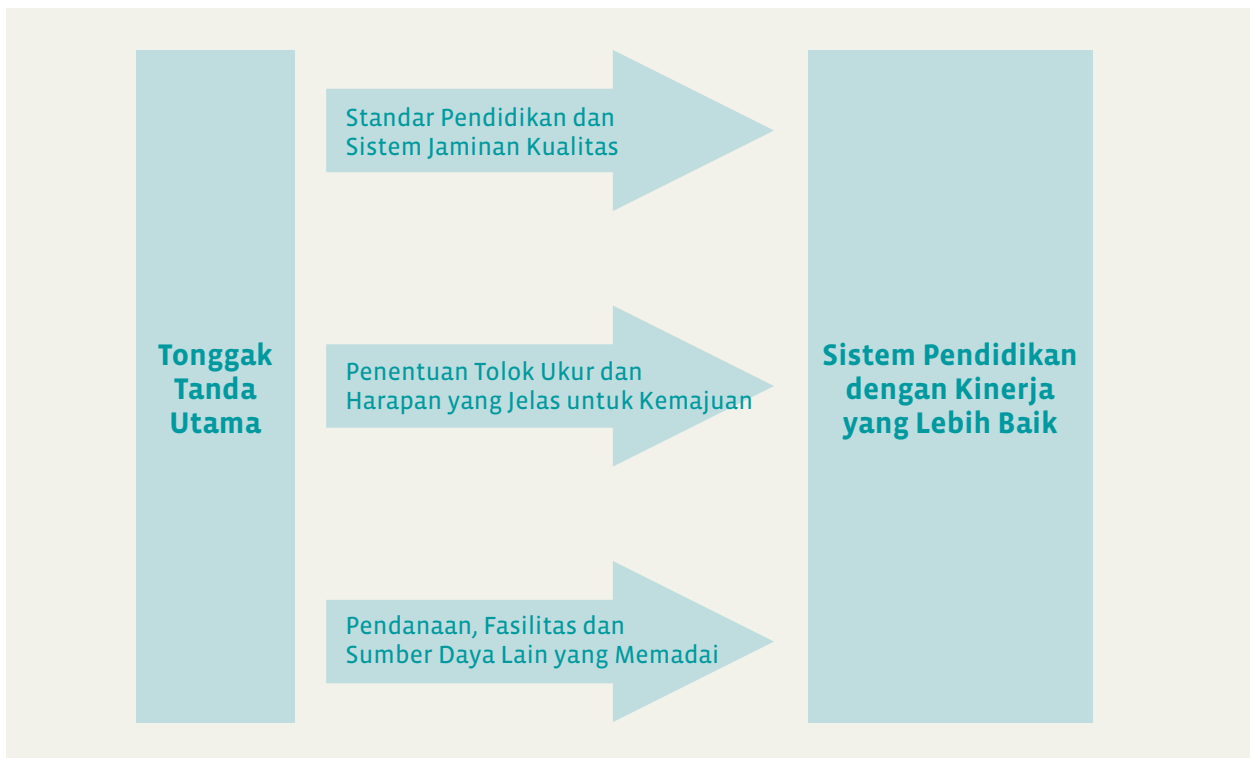
Temuan utama ILEGI diuji dan rekomendasi dibuat dalam bahasan berikut untuk memandu reformasi kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah pusat dan perencanaan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah pada masa mendatang. Rekomendasi ini menghubungkan hasil kuantitatif dengan wawasan kualitatif dan persamaan bidang antara sistem pendidikan yang berkinerja baik dan yang meningkat pesat. Bahasan berfokus pada isu yang melampaui karakteristik budaya dan sosial dan ekonomi dan berusaha untuk mendorong strategi reformasi

berorientasi kinerja yang fleksibel dalam kewenangan dan ranah pengaruh pemerintah daerah—dengan dukungan pemerintah pusat.

Tonggak Tanda bagi Sistem Pendidikan Dengan Kinerja yang Lebih Baik

Tonggak Tanda untuk Sistem Pendidikan Dengan Kinerja yang Lebih Baik dikategorikan menurut Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas; Penentuan tolok ukur dan Pengharapan yang Jelas; dan Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai yang berfungsi sebagai tonggak tanda utama bagi sistem pendidikan dengan kinerja yang lebih baik.¹⁶

Gambar 4.1 Tonggak Tanda Utama untuk Kinerja Sistem Pendidikan



(16) McKinsey in Barber and Mourshed, 2007:13

Rekomendasi untuk Pemerintah Pusat

Survei mengungkapkan isu terkait dengan tata kelola pendidikan yang bukan merupakan wewenang pemerintah daerah dan memerlukan dialog kebijakan pada tingkat yang lebih tinggi dengan pemerintah pusat untuk mendukung reformasi. Selain memperluas cakupan penyebaran survei, perlu ada usaha yang sungguh-sungguh dalam peningkatan koordinasi antara mitra di tingkat pusat dan daerah.

Tabel 4.1 Rekomendasi untuk Reformasi: Pemerintah Pusat

<p>Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas</p>	<p>Meningkatkan kualitas guru tak hanya melalui program sertifikasi, tetapi juga dengan memperdalam reformasi pra-jabatan. UU Guru (2005), telah memicu usaha dan sumber daya yang cukup penting untuk meningkatkan kualitas guru dalam jabatan. Berhasil atau tidaknya undang-undang ini banyak tergantung pada dampaknya terhadap karakteristik guru baru yang masuk ke dalam profesi tersebut. Terkait dengan hal itu, Indonesia sekarang berada pada titik kritis dalam mereformasi program pelatihan guru. Peningkatan kompensasi telah menarik lebih banyak calon dengan kualitas yang lebih baik untuk masuk ke dalam program pelatihan guru. Banyak bermunculan program baru (seperti S1 untuk guru SD, dan pelatihan program pascasarjana) yang berpotensi untuk menghasilkan angkatan kerja yang lebih berkualitas tetapi dengan jumlah guru yang lebih sedikit sehingga mengurangi beban keuangan pemerintah. Program baru ini memberikan pelatihan pra-jabatan dengan peningkatan kurikulum untuk menarik dan mempertahankan lulusan universitas yang cemerlang dalam profesi mengajar.</p> <p>Menentukan target usaha peningkatan kapasitas—khususnya dengan daerah peserta Program BEC-TF yang baru terbentuk. Untuk meningkatkan manajemen sektor pendidikan dasar, tata kelola dan hasilnya, perlu ada pendekatan yang komprehensif bagi peningkatan kapasitas. Sasaran usaha peningkatan kapasitas harus menggunakan prioritas yang ditetapkan secara nasional untuk memetakan kurangnya kapasitas di semua tingkat sistem pendidikan</p>
<p>Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas</p>	<p>Memberikan insentif reformasi dan kinerja. Memahami dinamika insentif dan disinsentif atas reformasi dan kinerja merupakan langkah penting dalam merancang sistem pendidikan yang lebih baik. Kompetisi dan pengakuan saja seringkali tidaklah cukup untuk memobilisasi atau mempertahankan usaha reformasi. Insentif harus ekstrinsik dan juga intrinsik.</p> <p>Merevisi formula Dana Alokasi Umum (DAU) untuk menghilangkan prinsip implisit “semakin banyak yang dipekerjakan, semakin banyak alokasi dana yang diterima”. Komponen gaji guru dalam DAU harus diberikan ke pemerintah daerah sebagai hibah sesuai dengan jumlah penduduk usia sekolah. Daerah yang terpencil dan tertinggal harus memperoleh tambahan alokasi berdasarkan insentif.</p> <p>Pemerintah pusat harus memainkan peran utama dalam mendukung penyampaian layanan dengan: (i) mengembangkan instrumen bagi sekolah dan pemerintah daerah untuk menilai kinerja murid dan guru; (ii) memasukkan perspektif gender untuk perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki dalam semua kegiatan yang direncanakan untuk mencapai tujuan kesetaraan gender; (iii) muruskan kembali kebijakan tentang staf untuk memastikan penyebaran guru yang efisien dan merata; dan (iv) memberikan umpan balik pada saat yang tepat melalui pemantauan dan evaluasi pemerintah daerah dan sekolah.</p> <p>Mengidentifikasi bidang yang kurang jelas dalam penugasan fungsional dengan mengembangkan peta langkah yang memberikan kerangka kerja yang jelas mengenai tanggung jawab pemerintah pusat, provinsi dan daerah. Jenis pemetaan peran dan tanggung jawab ini harus merinci berbagai penugasan fungsional. Lampiran 3 memberikan kerangka kerja konseptual yang dapat digunakan untuk menganalisa distribusi fungsi dalam sistem jaminan kualitas pendidikan Indonesia.</p>
<p>Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai</p>	<p>Menggunakan anggaran sebagai alat kebijakan untuk meningkatkan tata kelola pendidikan. Prioritas anggaran dan keterlibatan pemangku kepentingan dapat mempercepat peningkatan keluaran (<i>output</i>) dan hasil pendidikan. Misalnya sementara SPM berfokus pada pemberian <i>input</i> untuk sekolah, pembiayaan pada masa mendatang dari pemerintah pusat ke daerah untuk melaksanakan BOS dapat diatur untuk memberikan insentif bagi hasil pendidikan.</p> <p>Meninjau praktik sekarang ini terkait dengan penentuan jumlah pembiayaan pendidikan pada setiap tingkat pemerintah dan memberikan pendanaan untuk mendukung sistem jaminan kualitas.</p> <p>Memastikan bahwa pemerintah pusat dan daerah berkontribusi/bersama-sama membiayai insentif keuangan untuk guru di daerah tertentu, seperti yang disyaratkan oleh undang-undang. Peningkatan aloksi anggaran dan kontribusi perlu untuk menarik minat guru yang baik untuk mengajar di daerah terpencil.</p> <p>Menggunakan komposisi anggaran pemerintah daerah sebagai indikator untuk menentukan sasaran pembelanjaan yang tidak terkonsentrasi. Pemerintah pusat harus memantau pengeluaran pemerintah daerah dan menyediakan insentif/disinsentif untuk meningkatkan komposisi anggaran.</p>

Rekomendasi untuk Pemerintah Daerah Berdasarkan Bidang Strategis

Rekomendasi bagi reformasi pada tingkat pemerintah daerah dikategorikan berdasarkan bidang strategis. Rekomendasi ini berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah daerah untuk membuat rencana peningkatan dan pengembangan kapasitas. Rekomendasi dapat disesuaikan dengan kebutuhan tiap-tiap daerah pada pelaksanaannya di tingkat pemerintah daerah.

Transparansi dan Akuntabilitas

Dari perspektif tata kelola, tak ada strategi peningkatan pendidikan yang dapat berhasil tanpa akuntabilitas yang sebenarnya yang difokuskan pada hasil dan proses transparansi. Pemerintah daerah yang berkinerja baik memiliki persamaan elemen dalam pendekatannya untuk meningkatkan transparansi dan memperdalam akuntabilitas.

Tabel 4.2 Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Transparansi dan Akuntabilitas

Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas	<p>Membuat kerangka kerja peraturan yang mendukung. Meskipun pembuatan peraturan daerah mengenai transparansi dan akuntabilitas saja tidak menjamin reformasi yang serius dalam tata kelola pendidikan, peraturan itu tak pelak lagi mencerminkan komitmen dan maksud untuk memulai prosesnya. Pemerintah daerah perlu untuk menetapkan “aturan main” dan membuat standar transparansi dan akuntabilitas serta meningkatkan kapasitas dalam pemenuhan dan pelaksanaan peraturan dengan mengikuti prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.</p>
Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas	<p>Melakukan analisa partisipatif mengenai pengeluaran publik dalam sektor pendidikan (ABPP) untuk memulai proses reformasi tata kelola pendidikan. Proses yang terbuka dan bersifat partisipatif ini memungkinkan adanya dialog mengenai isu-isu yang mempengaruhi pola dan peningkatan hasil pendidikan, dan juga meningkatkan kepercayaan masyarakat dan kredibilitas pemerintah daerah di mata masyarakat yang dilayani. Analisa dan laporan pengeluaran publik pemerintah daerah dalam sektor pendidikan baru-baru ini mengundang banyak minat dari pemerintah daerah, media dan pemangku kepentingan lain. Rekomendasi ABPP juga berkontribusi terhadap fasilitasi manajemen sumber daya yang efektif dan efisien untuk jangka pendek dan menengah.</p> <p>Menentukan mekanisme untuk partisipasi masyarakat dalam pantauan dan evaluasi kegiatan pendidikan dasar yang mempertimbangkan kesetaraan gender. Masyarakat dan pemangku kepentingan perlu banyak dilibatkan secara aktif dalam meninjau dan memantau kegiatan pendidikan dan keuangan sekolah dan pemerintah daerah untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi.</p>
Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai	<p>Meningkatkan kualitas dan konsistensi dokumen dan praktik perencanaan dan pembuatan anggaran tahunan dan jangka menengah di semua tingkat pemerintahan untuk mengoptimalkan dampak intervensi. Rekomendasi reformasi ini kompleks dan perlu pendekatan bertahap, khususnya dalam sektor pendidikan, dengan sekolah menerima pendanaan dari tiga tingkat pemerintahan. Dalam Tahap 1, pemerintah daerah harus melakukan konsolidasi rencana secara internal. Misalnya, Rencana Strategis (Renstra) pendidikan harus konsisten dengan Rencana Strategis Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan program terkait dengan pendidikan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahunan harus mengacu pada rencana strategis tersebut. Dalam Tahap 2, fokus harus dialihkan ke konsolidasi antar pemerintah. Pemerintah pusat, provinsi dan daerah harus terlibat dalam konsultasi untuk koordinasi dan konsolidasi kegiatan guna menghindari kemungkinan tumpang tindih yang dapat mengoptimalkan dampak intervensi.</p> <p>Mempublikasikan atau menyebarkan informasi dan laporan resmi mengenai keuangan pemerintah daerah kepada masyarakat dan membuka untuk umum sidang-sidang DPRD yang membahas anggaran. Sidang DPRD yang membahas anggaran bukanlah acara eksklusif tempat anggota legislatif bertemu dengan eksekutif, melainkan rapat yang dapat diikuti masyarakat. Di banyak sistem pendidikan yang berkinerja baik, administrasi pemerintah daerah memanfaatkan media masa dan melakukan konsultasi publik untuk meningkatkan kepemilikan, transparansi dan akuntabilitas dalam sektor itu.</p> <p>Menciptakan mekanisme yang tak hanya mengukur kemajuan untuk memastikan akuntabilitas sekolah terhadap masyarakat, tetapi juga menentukan dengan lebih baik sasaran alokasi sumber daya ke sekolah yang lemah. Sistem untuk berbagi dan menyebarkan informasi mengenai kinerja sekolah dan murid di seluruh pemerintah daerah, pemerintah kecamatan dan di tingkat kelompok merupakan hal yang penting bagi akuntabilitas dan transparansi. Pemerintah daerah harus proaktif dalam menyebarluaskan hasil kinerja sekolah dan murid di sekolah dan tingkat masyarakat untuk mendorong peningkatan wawasan, kepemilikan dan keterwakilan, dan juga membantu menyeimbangkan sistem tata kelola sekolah yang sebagian besar bersifat dari atas ke bawah. Laporan tahunan mengenai keadaan sekolah harus dibuat dan disediakan oleh kepala sekolah, kepala Dinas Pendidikan Daerah dan Bupati/Walikota.</p>

Standarisasi Layanan Pendidikan

Kualitas sistem pendidikan tak dapat melebihi kualitas gurunya (Barber dan Mourshed, 2007) serta layanan dan standar pendidikannya. Bukti internasional menunjukkan bahwa sebagian besar sistem pendidikan yang berhasil memiliki struktur terpadu dari standar dan penilaian yang teliti, harapan yang jelas, berbagai dukungan bagi guru dan murid, fasilitas yang baik, dan sumber daya inti. Pelayanan pendidikan dan standar jaminan kualitas memainkan peran kunci dalam memastikan sistem pendidikan yang terus membaik.

Tabel 4.3 Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Standarisasi Layanan Pendidikan

Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas	Memperkuat mekanisme pengembangan profesionalisme rutin bagi guru dan kepala sekolah. Melalui pendekatan yang berlaku sekarang ini guru dan kepala sekolah berkumpul dalam kelompok berdasarkan gugus dan kemudian membahas strategi untuk mengatasi masalah yang sama yang mereka hadapi. Pengamatan klinis atas proses mengajar dan belajar serta strategi yang memanfaatkan bakat guru dan kepala sekolah yang dianggap sebagai pemimpin dalam bidang mereka dapat pula disertakan.
	Menciptakan kader pelatihan guru. Sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia menggunakan pengawas sekolah untuk memperkuat pengawasan administratif sekolah dan bertindak sebagai mediator antara fungsi kebijakan dan pengawasan dinas pendidikan daerah dan fungsi sekolah dalam penyampaian layanan. Tetapi, pengawas sekolah jarang dilibatkan dalam tugas yang berarti dalam pengembangan profesional guru dalam jabatan pada tingkat sekolah. Sumber daya harus dialokasikan bagi pengembangan kader pelatih guru utama yang mendukung pengembangan profesionalisme di tingkat pemerintah daerah. Lembaga pelatihan guru ini kemudian dapat diberi tugas untuk merancang dan memberikan dukungan pengembangan profesionalisme bagi guru dalam jabatan, dengan berfokus pada peningkatan kapasitas guru dan kepala sekolah yang terlemah hingga mencapai standar kompetensi minimal yang ditetapkan pemerintah daerah. Kegiatan ini akan meningkatkan dan mendukung proses sertifikasi guru yang sedang berjalan dengan memastikan bahwa semua guru dan kepala sekolah, terlepas dari status sertifikasi mereka, memiliki keterampilan dan pengetahuan untuk bekerja pada tingkat kinerja yang diharapkan.
	Mewajibkan penggunaan instrumen penilaian sekolah untuk memantau kemajuan pembelajaran murid secara individu dan mengidentifikasi rencana langkah-langkah perbaikan untuk mendukung murid yang kurang berprestasi. Rencana pelaksanaan yang terinci harus dimasukkan sebagai komponen wajib dalam rencana dan anggaran tahunan sekolah atau Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (APBS) dan Nota Kesepahaman (MoU) antara sekolah dan pemerintah daerah.
	Memperkenalkan sistem rapor untuk memberikan informasi kepada masyarakat tentang prestasi akademis murid sekolah dasar dan menengah di seluruh daerah. Rapor harus menguraikan nilai yang diperoleh sebagai hasil penilaian terhadap murid dan kemajuan dalam kinerja ruang kelas guru untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan mendorong partisipasi dalam sistem pendidikan. Rapor ¹⁷ sekolah berfungsi sebagai media komunikasi ukuran yang mewakili pencapaian dalam berbagai mata pelajaran dari waktu ke waktu dan membantu mengenali di mana letak kesenjangan prestasi secara geografis di daerah dan di seluruh sekolah.
Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas	Mendorong pelayanan yang lebih baik khususnya oleh pegawai negeri, seperti guru, perawat dan dokter. Membantu pemahaman pada tingkat daerah dan sekolah mengenai hubungan antara pelayanan pendidikan, kesetaraan gender dan pemerataan pendidikan. Ada pemerintah daerah yang telah memulai reformasi seperti itu, yang menggunakan inisiatif sebagai elemen utama dalam meningkatkan pelayanan tapi hal ini tidak disebarluaskan.
	Evaluasi guru harus didasarkan atas kinerja. Evaluasi guru harus memiliki orientasi kinerja yang lebih kuat dan dilaksanakan secara teratur oleh pengawas sekolah. Hasilnya kemudian harus dibahas dengan guru dan dalam sesi pengembangan profesionalisme di mana langkah-langkah perbaikan disepakati dalam bentuk kontrak belajar. Pastikan bahwa guru dengan pengalaman paling sedikit tidak ditempatkan di sekolah yang paling lemah. Guru dan kepala sekolah yang baik diperlukan di sekolah yang kurang berprestasi dan masyarakat dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Pemerintah daerah harus cermat dalam memastikan agar guru di daerah yang paling lemah pada akhirnya tidak mengajar di sekolah yang terlemah. Melalui mekanisme evaluasi tahunan, kekuatan dan kelemahan relatif dari guru dan sekolah dapat dikenali untuk memudahkan pemetaan yang akurat mengenai guru di sekolah. Penilaian asupan awal juga dapat digunakan untuk mengelompokkan guru baru berdasarkan kemampuan, sehingga meningkatkan pemahaman dinas pendidikan daerah atas kemampuan tenaga pengajar mereka.

(17) Bank Dunia saat ini melakukan uji coba pendekatan berbasis sekolah untuk melaporkan kartu di Papua untuk memberikan wawasan khusus untuk orang tua, siswa dan pembuat kebijakan. Hal ini dapat ditingkatkan untuk menghasilkan kartu laporan individu sekolah bahwa cluster terpisah informasi tentang prestasi di sekolah dan pemerintah kabupaten.

Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai	<p>Merencanakan alokasi dan penyebaran guru secara efisien dan efektif dan menangani isu terkait dengan kesenjangan penyebaran guru. Pemerintah daerah harus menghubungkan rencana alokasi guru dengan program insentif, seperti yang disyaratkan dalam UU Guru dan Dosen No. 14/2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guru yang bekerja di daerah terpencil atau daerah khusus harus menerima tunjangan yang relevan dan harus memahami bahwa tunjangan ini didasarkan pada tempat tinggal di daerah di mana mereka mengajar. • Strategi penyebaran guru harus mengatasi tidak hanya isu bias perkotaan-pedesaan, tetapi juga melihat kebutuhan masing-masing sekolah dan murid. • Guru yang paling mampu harus diberi insentif untuk ditempatkan di sekolah yang lebih lemah untuk membantu memperkuat kapasitas staf pengajar di sekolah itu jika mekanisme lain, seperti kader guru yang menguasai pengembangan profesional klinis, belum ada.
	<p>Mempublikasikan atau menyebarkan informasi dan laporan resmi keuangan pemerintah daerah dan membuka sidang pembahasan anggaran di DPRD untuk umum. Sidang pembahasan anggaran oleh DPRD bukan merupakan peristiwa eksklusif tempat anggota DPRD bertemu dengan pihak eksekutif, tetapi acara yang terbuka untuk umum. Di banyak sistem pendidikan dengan kinerja terkuat, administrasi pemerintah daerah memanfaatkan media masa, termasuk konsultasi publik untuk meningkatkan kepemilikan, transparansi dan akuntabilitas di sektor itu.</p>
	<p>Memperkuat pemantauan dan evaluasi penggunaan dana BOS. Menganggap dana BOSDA sebagai mekanisme untuk mengatasi kesenjangan pendanaan. Program membutuhkan hal ini supaya perluasan akses ke pendidikan, khususnya bagi orang miskin, dapat terwujud.</p>

Sistem Pengendalian Manajemen

Di tingkat pemerintah daerah, adanya Sistem Pengendalian Manajemen merupakan hal yang amat penting bagi tindakan tata kelola yang efektif. Hasil survei menunjukkan bahwa sistem ini seringkali tidak ada, sehingga keputusan tampaknya dibuat secara *ad-hoc*. Proses pengadaan dan pengelolaan aset khususnya rentan terhadap korupsi, yang menunjukkan betapa pentingnya reformasi di bidang ini.

Tabel 4.4 Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Sistem Pengendalian Manajemen

Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas	<p>Meningkatkan koordinasi antara pemerintah daerah dan tukar-menukar pelajaran yang diperoleh. Pengelompokan daerah dapat menjadi alat untuk berbagi praktik yang baik dan mendorong pertukaran pembelajaran yang sistematis dan horisontal. Mendorong pembelajaran dari rekan ke rekan dan adaptasi/pembiasaan praktik yang baik ke dalam konteks pemerintah daerah yang lain. Memungkinkan pengukuran yang sistematis dan dokumentasi praktik yang baik dan membantu proses yang mendukung pemberian ganjaran untuk inovasi.</p>
	<p>Mengelola kinerja dan mengurangi hambatan yang mengganggu pemecatan guru dan kepala sekolah yang berkinerja buruk. Sekarang ini jika yang berkinerja buruk adalah pegawai negeri, mereka biasanya dipindahkan ke sekolah lain jika kinerja mereka semakin bertambah buruk karena pemecatan akan melibatkan pemerintah pusat. Sekolah tidak memiliki kemampuan untuk memecat pegawai negeri yang tidak efektif, sehingga membatasi kesempatan untuk membangun tim sekolah yang kohesif dalam lingkungan akuntabilitas bagi pembelajaran murid. Pemerintah daerah perlu bekerja sama dengan erat dengan pemerintah pusat untuk menentukan kerangka kerja manajemen kinerja yang transparan untuk pemecatan guru dan kepala sekolah yang berkinerja buruk. Ini merupakan hal yang kompleks dan mungkin bisa memakan waktu bertahun-tahun untuk mewujudkannya. Tetapi tanpa opsi ini, sistem akan terus dibebani dengan guru dan kepala sekolah yang tidak memenuhi persyaratan kinerja. Penyingkiran guru yang berkinerja buruk harus mencerminkan transparansi dalam proses pemecatan.</p>

Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas	<p>Menetapkan struktur insentif, mereformasi gaji guru dan mengganjar guru atas peningkatan yang dapat diukur dalam kinerja dan prestasi murid. Strategi yang melembagakan kerangka kerja evaluasi yang jelas untuk menilai kinerja guru dan mengukur kinerja akademis memang tak mudah dilaksanakan. Tetapi hal ini penting untuk mendorong pengembangan kinerja sektor pendidikan. Sekarang ini, sebagian besar pemerintah daerah menggunakan anggaran pendidikan daerah untuk memberi tambahan keuangan untuk gaji guru –tetapi tak ada contoh bahwa pemberian uang tambahan itu didasarkan atas kinerja guru.</p>
Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai	<p>Meminta persetujuan Dewan Pendidikan terhadap rencana strategi pendidikan yang memasukkan tabel biaya, target yang dapat diukur, indikator kinerja dan pemantauan serta evaluasi. Ini akan memungkinkan pemangku kepentingan untuk banyak berpartisipasi dalam perencanaan pendidikan daerah yang inklusif. Pelatihan mungkin perlu diberikan kepada para pemangku kepentingan untuk membantu mereka dalam menetapkan sasaran proses dan kinerja.</p> <p>Membuat kerangka kerja peraturan daerah yang baik untuk pengadaan, manajemen aset dan inventori stok tahunan, yang mencakup mekanisme pengawasan publik yang disebarkan ke seluruh masyarakat di daerah. Pemerintah daerah harus memprioritaskan pembuatan dan peningkatan peraturan daerah serta pedoman pelaksanaan untuk manajemen dan pengadaan aset dan memastikan bahwa pelatihan yang memadai diberikan kepada personel terkait seperti kepala sekolah dan anggota dewan pendidikan daerah.</p>

Sistem Informasi Manajemen

Salah satu elemen kunci untuk menentukan tahapan perubahan dan reformasi adalah kemampuan untuk menggunakan data secara efektif. Mengukur kemajuan, menentukan standar dan menganalisa informasi untuk mengenali pola kegagalan dan sebabnya memungkinkan dinas pendidikan daerah dan sekolah untuk mendiagnosa kinerja yang merosot dan mengatasi masalah spesifik dengan solusi nyata. Sumber data yang penting termasuk: nilai ujian murid dan portfolio pekerjaan mereka; perbandingan pencapaian di seluruh sekolah dengan standar daerah, provinsi dan nasional; penggunaan sumber daya, penyebaran guru; dan survei murid, guru serta orang tua murid.

Tabel 4.5: Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Sistem Informasi Manajemen

Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas	<p>Mengumpulkan data disagregat mengenai kesetaraan gender dengan menggunakan perangkat seperti Aplikasi Pelaporan dan Manajemen Informasi Sekolah (Tool for Reporting and Information Management by Schools - TRIMS). Jumlah dan jenis data pendidikan yang dikumpulkan pada semua tingkat pemerintahan di Indonesia harus berfokus tidak semata-mata pada pemenuhan, tetapi lebih pada kinerja dan output. Pengumpulan data sekarang ini berfokus pada pengumpulan informasi yang terinci mengenai input sistem seperti gaji guru, jumlah buku teks dan bangku. Tanpa data pendidikan yang solid, pembuatan kebijakan yang berdasarkan informasi akan menjadi sekadar pekerjaan menduga-duga saja. Dengan mandat konstitusi yang mewajibkan alokasi dana 20% dari anggaran nasional dan daerah untuk sektor pendidikan, terlalu banyak yang dipertaruhkan untuk terus membuat keputusan penting berdasarkan data yang lemah.</p> <p>Yang menjadi tantangan adalah bagaimana fokus pada data yang relevan untuk menjelaskan apa, mengapa, dan bagaimana murid (perempuan dan laki-laki) belajar dengan baik dan bagaimana sekolah dapat memberikan layanan pendidikan kepada masyarakat umum dengan baik. Pemerintah daerah harus berusaha memastikan bahwa semua data yang diperoleh dari sekolah dapat membantu pimpinan sekolah untuk meningkatkan baik manajemen sekolah maupun pengajaran, pembelajaran dan tingkat bertahan (retention rate) murid. Jika data yang tengah dikumpulkan sekarang tidak sesuai dengan kategori ini, mungkin dinas pendidikan daerah perlu fokus pada data kinerja yang penting dan menciptakan sistem yang transparan untuk berbagi informasi tersebut dengan sekolah, orang tua murid, pembuat kebijakan dan masyarakat.</p> <p>Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dapat juga digunakan untuk kembali menyesuaikan sistem pengumpulan dan pengelolaan data, dengan fokus pada pengumpulan data yang dibutuhkan untuk mengukur kinerja dalam semua standar itu. SNP dan SPM menyediakan serangkaian data yang relatif sederhana sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk mulai menentukan tolok ukur bagi pengukuran kinerja sekolah dan sektor. Saat ini pemerintah daerah dan sekolah yang disurvei menunjukkan kecenderungan untuk mengumpulkan data yang berlebihan dan tidak relevan. Tanpa data yang memungkinkan dinas pendidikan setempat untuk mengetahui kebutuhan tiap sekolah, pendekatan yang dipicu oleh birokrasi akan terus membatasi efektivitas tenaga kerja pendidik dan menghalangi usaha untuk peningkatan pada tingkat daerah. Selain itu, fakta menunjukkan bahwa sebagian besar dinas pendidikan daerah tidak bertindak berdasarkan temuan dari data yang mereka peroleh. Informasi dan pengetahuan yang didapat melalui pengumpulan data hanya berguna jika digunakan untuk menangani masalah pendidikan.</p>
---	---

Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas	<p>Mengembangkan sistem data <i>longitudinal</i> di tingkat pemerintah daerah. Sebelum pemerintah daerah dan pendidik memahami sifat dan lingkup masalah pendidikan, mereka tak mungkin membuat perubahan dan perbaikan yang dibutuhkan. Pemerintah daerah harus mulai mengembangkan sistem data yang memberikan informasi spesifik mengenai murid, guru dan program secara individu, dan memberikan informasi itu kembali ke sekolah dan ke masyarakat. Data <i>longitudinal</i> bagi guru akan membantu dalam hal pengelolaan, penyebaran, dan perancangan prioritas bagi pengembangan profesionalisme. Sedangkan data murid akan membantu mempertajam pemahaman pemerintah daerah mengenai bagaimana mempertahankan murid, bagaimana menaikkan tingkat kenaikan kelas, dan juga mengenai jenis pembuatan program dan pedagogi pengajaran yang paling berhasil dalam menghasilkan murid yang lebih baik.</p>
	<p>Meningkatkan pengumpulan data mengenai ketidakhadiran guru¹⁸ dan menghubungkannya dengan sistem insentif dan disinsentif. Survei di beberapa negara mengenai ketidakhadiran guru di sekolah dasar menemukan bahwa 14% guru pernah tidak hadir (SMERU 2009). Tingkat ketidakhadiran yang tinggi menciptakan ketidakefisienan. Tingginya tingkat ketidakhadiran mengakibatkan ketidakefisienan dan kemungkinan besar merupakan pemicu utama kelebihan pasokan guru secara umum. ILEGI mengungkapkan fakta bahwa banyak dinas pendidikan daerah tidak memantau tingkat kehadiran guru dan kepala sekolah. Dinas pendidikan daerah harus mulai mencari data dan informasi mengenai ketidakhadiran guru dan menetapkan sejumlah sanksi yang jelas untuk mengurangi ketidakhadiran.</p>
	<p>Mengembangkan sistem verifikasi data/pemeriksaan fisik rutin yang lugas untuk meningkatkan kualitas, integritas dan konsistensi data mentah yang diperoleh pada tingkat sekolah. Sistem ini juga mensyaratkan agar dinas pendidikan daerah bekerja sama melalui efisiensi permintaan data ke sekolah, mengurangi pengulangan usaha dan menghentikan pengumpulan data yang tidak perlu. Kurang dari setengah pemerintah daerah yang disurvei dalam ILEGI menyatakan bahwa mereka menggunakan sistem verifikasi data di tingkat sekolah. Selain rendahnya tingkat penyerahan data di tingkat sekolah ke dinas pendidikan daerah, data ini seringkali tidak akurat dan sudah basi. Perlu ada sanksi bagi sekolah yang terbukti memberikan data yang tidak akurat.</p>
	<p>Membuat basis data <i>online</i> interaktif yang memberikan rincian mengenai praktik yang baik dalam pemerintah daerah, hasil LGCA dan ILEGI dan rekomendasi, elemen data yang relevan dan contoh survei.</p>
Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai	<p>Memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan pengelolaan pendidikan. Di Indonesia, umumnya tak banyak yang memikirkan bagaimana teknologi dapat membuat penyampaian pendidikan menjadi modern sehingga meningkatkan pengajaran dan pembelajaran. Salah satu masalah utama terkait dengan lambannya penggunaan teknologi dalam proses pengajaran dan pembelajaran mungkin karena guru kurang menguasai teknologi. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa tujuan pembelajaran yang jelas telah ditentukan sebelum sekolah membeli komputer dan membantu mendorong kebutuhan akan teknologi dengan meningkatkan kapasitas teknologi guru melalui pengembangan profesionalisme.</p>

(18) Dari sebuah survei yang dilakukan di beberapa negara mengenai ketidakhadiran guru di sekolah dasar diketahui bahwa satu dari setiap lima guru pernah tidak masuk pada suatu saat. (Chaudhury et al, 2006)

Efisiensi Penggunaan Sumber Daya

Dari semua pemerintah yang disurvei, pembelanjaan untuk pendidikan secara umum terpisah dari hasil. Sistem pendidikan pemerintah daerah kurang memiliki budaya kinerja yang mensyaratkan sekolah dan Dinas Pendidikan daerah itu sendiri agar menentukan standar—apa pun standarnya. Pemerintah daerah masih berjuang untuk mencari jalan guna melacak apa yang telah diperoleh dari investasinya dalam pendidikan, dan para pendidik sebagian besar tak dapat menjawab pertanyaan utama mengenai perencanaan pendidikan seperti: apakah membelanjakan uang sejumlah “X” untuk model pengajaran baru akan menghasilkan “Y”.

Tabel 4.6 Rekomendasi untuk Reformasi Pemerintah Daerah: Efisiensi Penggunaan Sumber Dana

Standar Pendidikan dan Sistem Jaminan Kualitas	Mengembangkan sistem akuntabilitas keuangan yang didasarkan lebih pada hasil/kinerja daripada masukan. ILEGI tidak menemukan bukti terdapatnya pemerintah daerah yang melakukan tinjauan akuntabilitas keuangan atas dasar hasil. Tanpa informasi mengenai hasil, pemerintah daerah tak akan dapat mengetahui apa hasil dari investasi dan apakah dana sektoral dipergunakan dengan baik.
Penentuan Tolok Ukur dan Harapan yang Jelas	Melihat anggaran dengan lensa yang memberikan perspektif jangka menengah dan terhubung dengan hasil pembangunan. Meminimalkan proses perencanaan yang bersifat formalitas dan memberikan lebih banyak penekanan pada penganggaran jangka menengah dan tahunan dengan tujuan untuk mencapai pembuatan “anggaran partisipatif” sebagai praktik yang baik (untuk pemerintah daerah yang sudah maju dalam proses pembuatan anggaran). Meskipun proses perencanaan pembangunan umum dirancang dalam perundang-undangan nasional, pemerintah daerah harus memprioritaskan kegiatan yang memungkinkan hasil kualitas yang dapat dicapai dan keterlibatan pemangku kepentingan yang bermanfaat.
Pendanaan, Fasilitas dan Sumber Daya Lain yang Memadai	<p>Pemerintah daerah harus memasukkan analisa unit biaya dalam perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah untuk mengenali biaya operasional dan biaya pembangunan terkait dengan pelayanan pendidikan pada standar minimal yang ditentukan dalam SPN dan MSS. Analisa unit biaya pada gilirannya akan membantu pemerintah daerah dalam perencanaan dan alokasi anggarannya dengan tepat dan menyalurkan dana ke sekolah yang memiliki kesulitan untuk mempersempit kesenjangan anggaran antara dana yang tersedia dan biaya operasional sekolah.</p> <p>Mekanisme model BOS dan BOSDA serta alokasi anggaran daerah menggunakan formula pendanaan berbasis murid. Meskipun pada tingkat nasional, sistem keuangan memberikan proporsi dana yang besar melalui mekanisme BOS atas dasar per murid, tak satupun pemerintah daerah yang disurvei mengalokasikan dana APBD langsung ke sekolah berdasarkan kebutuhan sekolah tersebut. Pemberlakuan sistem seperti itu juga akan meningkatkan kejelasan dan transparansi, membantu mengembangkan model BOS yang terbukti telah meningkatkan kemampuan orang tua murid dan pembuat kebijakan untuk menilai dan menaksir sejauh mana tenaga pendidik secara efektif telah menggunakan sumber dana itu.</p> <p>Menyederhanakan aliran dana. Di sebagian besar pemerintah daerah yang disurvei, aliran dana yang rumit dan membingungkan merupakan hal yang sering terjadi. Sistem yang rumit ini mengurangi fleksibilitas dan transparansi selain membuat sulit untuk mengaitkan investasi tertentu dengan hasil yang dicapai. Dengan menyederhanakan aliran dana, dan mengaitkannya secara jelas dengan kerangka kerja hasil yang diprioritaskan dalam standar kinerja dan pencapaian SPN dan MSS, pembuat keputusan dan masyarakat dapat dengan jauh lebih mudah mengakses keberhasilan relatif dari program dan merekomendasikan tindakan perbaikan.</p> <p>Membangun mekanisme yang baik untuk memantau tingkat penyerapan dan pelaksanaan anggaran dan pola konsistensi antara realisasi dan rencana anggaran karena hal ini penting bagi pembelanjaan pendidikan yang lebih efektif. Memastikan bahwa indikator kinerja merata dan mempertimbangkan kebutuhan anak laki-laki dan perempuan. Lembar kerja Excel yang sederhana dan peran serta tanggung jawab yang ditugaskan dengan jelas dapat menjadi awal yang berguna sebelum mekanisme yang lebih rumit dikembangkan.</p>

KESIMPULAN

Tata kelola pendidikan dalam lingkungan yang terdesentralisasi difokuskan pada reformasi pendidikan berskala besar di tingkat pusat, provinsi, kabupaten, sekolah dan masyarakat. Meskipun tujuan utama laporan ini adalah untuk memberikan panduan kebijakan dan mendukung kepemimpinan pemerintah daerah, sebagian temuan hanya dapat diatasi melalui dialog kebijakan di tingkat yang lebih tinggi. Selain memperluas cakupan penyebaran kajian ini, usaha yang sungguh-sungguh harus dibuat untuk meningkatkan dan mempertahankan koordinasi yang efektif antara mitra-mitra pusat dan daerah.

Kondisi yang tepat untuk mendukung perbaikan yang berkesinambungan dan meningkatkan kualitas dan pelayanan program wajib belajar 9 tahun dalam hal pembelajaran murid adalah pada peningkatan kualitas dan pemberian layanan dan efektivitas tata kelola pendidikan, manajemen dan penggunaan sumber daya.

Kajian ini mengungkapkan isu terkait dengan tata kelola pendidikan yang berada di dalam dan di luar kewenangan pemerintah daerah, yang membutuhkan dukungan pemerintah pusat. Diperlukan reformasi pendidikan daerah—yang didukung oleh pemerintah pusat—dengan peningkatan koordinasi pusat dan daerah.

Reformasi yang paling signifikan ada pada tingkat pemerintah daerah dan sekolah. Pimpinan pemerintah daerah harus mengambil langkah-langkah yang dapat memberi harapan besar kepada sekolah, guru dan murid, dengan dukungan reformasi kebijakan dan peningkatan kapasitas yang berkesinambungan. Indikator kinerja

harus ditentukan untuk memantau dan mengevaluasi kemajuan dengan strategi yang dapat membantu sekolah dan murid yang gagal memenuhi standar kinerja. Pengumpulan data harus dirampingkan untuk menghentikan pengulangan dalam pelaporan yang saat ini biasa ditemukan di tingkat sekolah dan pemerintah daerah. Sekolah harus berfokus pada guru sebagai agen utama perubahan, dengan dukungan pimpinan sekolah yang handal, pengawas yang dapat menjamin kualitas, pemantauan dan bantuan pendampingan yang menunjang pengembangan profesionalisme demi meningkatkan kualitas mengajar dan praktik ruang kelas yang efektif yang memperkaya pembelajaran murid dan hasil pendidikan.

Selanjutnya rangkaian penilaian kapasitas pemerintah daerah dibutuhkan untuk lebih memahami dinamika proses tata kelola pendidikan dan hasil pelayanan di tingkat daerah. Penilaian kapasitas ini akan lebih mudah dilakukan dengan memperkuat pengumpulan data dan meningkatkan akses atas data yang lebih terpercaya—melalui perangkat TRIMS yang ditunjang oleh PAS dan PADATI. Analisis tren dan data rangkaian waktu yang diperoleh, dengan menggunakan LGCA yang disesuaikan dan alat diagnosa ILEGI yang dibuat untuk tujuan ini, mendorong dan memantau perubahan dalam kinerja; memungkinkan penentuan target yang lebih baik dalam kegiatan peningkatan kapasitas dan mengenali strategi dan insentif yang diperlukan untuk memberikan ganjaran bagi kinerja yang baik dan mendorong peningkatan berkesinambungan dalam pendidikan dasar wajib 9 tahun yang merata di Indonesia.

LAMPIRAN 1:

NILAI PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN BIDANG STRATEGIS

Pemerintah Daerah	Transparansi dan Akuntabilitas	Standarisasi Layanan Pendidikan	Sistem Pengendalian Manajemen	Sistem Manajemen Informasi	Efisiensi Penggunaan Sumber Daya	Total
Sleman	54.29%	64.76%	40.77%	77.47%	72.50%	61.96%
Bojonegoro	63.10%	71.58%	76.91%	61.94%	28.75%	60.45%
Kebumen	75.24%	54.60%	84.23%	20.83%	66.25%	60.23%
Bondowoso	50.71%	62.78%	59.13%	63.03%	61.25%	59.38%
Wonogiri	62.98%	80.95%	23.71%	64.78%	63.33%	59.15%
Sragen	55.83%	80.36%	59.13%	55.04%	45.00%	59.07%
Kota Probolinggo	61.43%	50.94%	72.62%	73.60%	35.00%	58.72%
Pacitan	56.43%	70.87%	78.27%	46.51%	39.17%	58.25%
Sampang	47.62%	54.46%	82.19%	41.67%	59.17%	57.02%
Purworejo	44.05%	67.92%	80.56%	36.66%	53.33%	56.50%
Ngawi	61.43%	76.82%	83.23%	25.00%	22.08%	53.71%
Nganjuk	49.29%	63.86%	63.59%	54.74%	31.25%	52.55%
Probolinggo	55.00%	49.96%	73.71%	43.69%	37.50%	51.97%
Blora	52.98%	60.69%	29.37%	43.46%	69.58%	51.21%
Bangkalan	45.71%	62.53%	78.27%	38.78%	30.00%	51.06%
Trenggalek	61.90%	51.55%	46.33%	28.36%	60.83%	49.80%
Majene	52.38%	44.51%	77.68%	33.71%	40.42%	49.74%
Aceh Utara	40.48%	48.25%	71.63%	42.38%	43.75%	49.30%
Jombang	30.48%	57.94%	75.79%	37.19%	39.17%	48.12%
Wonosobo	44.05%	37.36%	76.39%	41.30%	39.17%	47.65%
Aceh Besar	42.14%	58.01%	70.83%	30.87%	33.75%	47.12%
Lhokseumawe	40.48%	55.36%	76.09%	21.70%	41.67%	47.06%
Demak	57.14%	60.99%	27.68%	42.45%	40.00%	45.65%
Purbalingga	44.05%	43.81%	67.26%	13.18%	57.50%	45.16%
Rembang	52.98%	71.67%	20.83%	31.70%	45.42%	44.52%
Brebes	44.05%	49.63%	49.60%	12.84%	64.58%	44.14%

Pemerintah Daerah	Transparansi dan Akuntabilitas	Standarisasi Layanan Pendidikan	Sistem Pengendalian Manajemen	Sistem Manajemen Informasi	Efisiensi Penggunaan Sumber Daya	Total
Jayapura	48.81%	45.52%	59.90%	28.10%	32.08%	42.88%
Polewali Mandar	44.05%	43.02%	38.29%	51.65%	34.17%	42.24%
Ternate	49.29%	48.26%	18.43%	54.56%	39.17%	41.94%
Banjarnegara	49.40%	47.21%	48.66%	41.41%	21.25%	41.59%
Aceh Tenggara	42.14%	42.06%	14.78%	22.14%	70.00%	38.22%
Bireuen	40.48%	48.59%	68.75%	15.29%	15.83%	37.79%
Aceh Barat	40.48%	40.81%	11.61%	31.64%	60.83%	37.07%
Seruyan	45.71%	43.89%	12.10%	41.67%	40.83%	36.84%
Kepulauan Sula	25.48%	34.86%	45.59%	30.30%	46.25%	36.49%
Kaimana	40.48%	28.76%	36.11%	21.68%	51.25%	35.65%
Halmahera Selatan	37.62%	37.11%	45.81%	20.83%	31.25%	34.52%
Kulon Progo	27.38%	44.91%	37.40%	37.50%	25.42%	34.52%
Sorong Selatan	41.67%	42.63%	37.90%	26.97%	23.33%	34.50%
Nabire	30.48%	27.46%	29.69%	27.21%	43.75%	31.72%
Nagana Raya	42.14%	29.95%	27.28%	20.83%	35.00%	31.04%
Aceh Barat Daya	10.71%	61.02%	19.25%	8.33%	54.17%	30.70%
Mamasa	23.33%	23.37%	27.58%	4.37%	70.83%	29.90%
Teluk Wondama	49.29%	47.60%	11.61%	29.17%	10.83%	29.70%
Manokwari (City)	27.38%	36.59%	17.36%	0.65%	30.42%	22.48%
Palangka Raya	28.69%	41.84%	13.19%	5.23%	21.67%	22.12%
Kotawaringin Timur	10.24%	44.90%	10.02%	4.49%	38.33%	21.60%
Jayawijaya	16.67%	19.49%	14.19%	24.32%	30.42%	21.02%
Pegunungan Bintang	22.02%	18.90%	24.11%	4.96%	25.42%	19.08%
Paniai	3.57%	33.93%	24.11%	4.61%	29.17%	19.08%
Contoh Rata-rata	42.87%	49.70%	46.79%	32.28%	42.04%	42.84%

LAMPIRAN 2:

STANDAR PELAYANAN MINIMAL (SPM) PENDIDIKAN

Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah tolok ukur untuk layanan pendidikan dasar formal yang wajib dipenuhi oleh pemerintah daerah dan sekolah. Rancangan pertama SPM dibuat untuk tingkat sekolah dasar, menengah pertama, menengah atas dan kejuruan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2004 dengan harapan agar semua pemerintah daerah bergerak untuk mencapai standar minimal ini.

Versi SPM yang pertama dikecam karena terlalu kuantitatif dan tidak memiliki tenggat waktu yang jelas untuk pencapaian sasaran pada tingkat sekolah dan pemerintah daerah. Kelemahan lain yang tampak termasuk penghilangan tolok ukur untuk fasilitas dan infrastruktur minimal dan kualifikasi standar untuk guru.

Pada bulan Juli 2010, versi SPM yang kedua untuk pendidikan dasar dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional, Indonesia, sesuai dengan UU No. 15/2010 (lihat bawah). Sejumlah indikator kualitatif dimasukkan, demikian juga standar kualifikasi dan sertifikasi profesional guru. Tenggat waktu untuk mencapai sasaran ini juga dimasukkan untuk indikator tingkat sekolah dan daerah.

Sejak rancangan bidang strategis Standarisasi Layanan Pendidikan untuk ILEGI dibuat Januari 2010, digunakan versi rancangan SPM tahun 2010, dengan memperhatikan sedikit perbedaan antara indikator ILEGI untuk bidang strategis ini dan versi akhir SPM.

Standar Pelayanan Minimal Pendidikan– UU No. 15/2010

JENIS LAYANAN	No. SPM	INDIKATOR KINERJA	TARGET PENCAPAIAN
STANDAR UNTUK KABUPATEN/KOTA			
Fasilitas dan Infrastruktur	1	Untuk setiap masyarakat yang tinggal di pemukiman permanen disediakan unit pendidikan yang lokasinya bisa ditempuh dengan berjalan kaki: maksimal 3 km untuk sekolah dasar dan 6 km untuk SMP.	2013
	2	Ukuran kelas maksimal untuk sekolah dasar tidak lebih dari 32 murid dan untuk SMP/MTs 36 murid. Untuk setiap rombongan belajar harus disediakan satu ruang kelas yang dilengkapi dengan meja dan kursi yang cukup untuk semua murid dan guru dan paling sedikit satu papan tulis.	2013
	3	Setiap SMP dan MTs memiliki laboratorium ilmu pengetahuan sendiri, yang dilengkapi dengan kursi dan meja untuk 36 murid dan paling sedikit satu perangkat alat bantu ilmu pengetahuan bagi peragaan dan eksperimen.	2013
	4	Setiap SD/MI dan SMP/MTs memiliki satu ruang guru dengan kursi dan meja untuk setiap guru, staf yang tidak mengajar dan kepala sekolah; dan setiap SMP/MT memiliki ruang kepala sekolah yang terpisah dari ruang guru.	2013
Tenaga Pendidik dan Kependidikan	5	Setiap SD/MI dan SMP/MTs memiliki seorang guru untuk 32 murid dan 6 guru untuk setiap sekolah, atau untuk kondisi sekolah tertentu, paling sedikit 4 guru untuk setiap sekolah.	2013
	6	Setiap SMP/MTs memiliki satu guru untuk setiap mata pelajaran, atau untuk sekolah dengan kondisi khusus satu guru untuk setiap kelompok mata pelajaran.	2013
	7	Setiap SD/MI memiliki paling sedikit dua guru yang mempunyai kualifikasi akademis S1 atau D-IV dan dua guru bersertifikat.	2013
	8	Setiap SMP/MTs memiliki 70% guru dengan kualifikasi akademis S-1 atau D-IV dan setengahnya (35% jumlah guru) bersertifikat. %ase untuk sekolah dengan kondisi khusus adalah 40% dan 20%.	2013
	9	Setiap SMP/MTs mempunyai paling sedikit satu guru dengan kualifikasi akademis S-1 atau D-IV dan bersertifikasi untuk mata pelajaran inti Matematika, Ilmu Pengetahuan, Bahasa Indonesia dan Inggris.	2013
	10	Semua (100%) kepala sekolah SD dan MI di setiap kabupaten/kotamadya memiliki kualifikasi akademis S-1 atau D-IV dan bersertifikat.	2013
	11	Semua kepala sekolah SMP/MTs di setiap kabupaten/kotamadya memiliki minimal kualifikasi akademis S-1 atau D-IV dan bersertifikat.	2013
	12	Semua (100%) pengawas sekolah di setiap kabupaten/kotamadya memiliki minimal kualifikasi akademis S-1 atau D-IV dan bersertifikat.	2013

Kurikulum	13	Pemerintah daerah membuat dan melaksanakan rencana untuk memberikan dukungan bagi sekolah untuk proses pengembangan kurikulum dan pengajaran yang efektif	2013
Pengawasan Kualitas Pendidikan	14	Kepala sekolah mengunjungi setiap sekolah sekali dalam sebulan, setiap kunjungan paling sedikit 3 jam dengan tujuan untuk memantau kinerja sekolah dan memberikan bantuan untuk peningkatan.	2013
STANDAR UNTUK SEKOLAH			
Fasilitas dan Infrastruktur	15	Setiap SD/MI menyediakan satu paket buku pelajaran yang telah disertifikasi pemerintah, mencakup empat mata pelajaran (Bahasa Indonesia, Matematika, Ilmu Pengetahuan dan Ilmu Sosial) dengan rasio satu paket untuk satu murid	2013
	16	Setiap SMP/MTs menyediakan buku pelajaran yang telah disertifikasi pemerintah untuk setiap mata pelajaran dengan rasio satu paket untuk setiap murid.	2013
	17	Setiap SD/MI menyediakan satu paket alat bantu dan materi ilmu pengetahuan, yang terdiri dari model kerangka dan tubuh manusia, bola dunia, contoh alat optik, peralatan ilmu pengetahuan untuk eksperimen dasar dan poster ilmu pengetahuan.	2013
	18	Setiap SD/MI memiliki 100 judul buku tambahan dan 10 buku referensi, dan setiap SMP/MTs memiliki 200 judul buku tambahan dan 20 buku referensi.	2013
Guru dan Tenaga Kependidikan	19	Setiap guru purnawaktu harus bekerja di sekolah 37,5 jam per minggu, yang mencakup pengajaran tatap muka, mempersiapkan rencana pengajaran dan materi terkait, memeriksa dan menilai tes murid, memberikan konsultasi kepada murid, dan tugas yang berhubungan dengan pelajaran/sekolah.	2013
	20	Murid menerima pelajaran yang diberikan di sekolah paling sedikit 34 minggu per tahun dengan kegiatan pengajaran tatap muka sbb: Kelas I – II: 18 jam per minggu Kelas III: 24 jam per minggu Kelas IV – VI: 27 jam per minggu Kelas VII – IX: 27 jam per minggu	2013
	21	Setiap sekolah dan madrasah membuat dan melaksanakan kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) sesuai dengan peraturan yang ada.	2013
	22	Setiap guru membuat dan melaksanakan rancangan pengajaran berdasarkan silabus untuk setiap pelajaran yang diajarkan.	2013
Evaluasi Belajar	23	Setiap guru membuat dan melaksanakan program penilaian pembelajaran untuk murid untuk membantu mereka meningkatkan pembelajaran mereka.	2013
	24	Setiap kepala sekolah/madrasah melakukan pengamatan kelas dan memberikan umpan balik untuk setiap guru mengenai kinerja mereka paling sedikit dua kali setiap semester.	2013
	25	Setiap guru melaporkan hasil penilaian untuk setiap murid dalam setiap mata pelajaran kepada kepala sekolah pada akhir setiap semester dalam bentuk nilai prestasi belajar.	2013
	26	Setiap kepala sekolah/madrasah melaporkan hasil tes akhir semester dan ujian akhir kepada orang tua dan Dinas/Kandepag pada akhir semester.	2013
Manajemen Sekolah	27	Setiap sekolah/madrasah melaksanakan prinsip manajemen berbasis sekolah.	2013

LAMPIRAN 3:

DISTRIBUSI FUNGSI DALAM SISTEM JAMINAN KUALITAS PENDIDIKAN

Kerangka kerja konseptual ini dapat digunakan untuk menganalisa distribusi fungsi dalam sistem jaminan kualitas pendidikan Indonesia. Model ini berasal dari perbandingan Bank Dunia¹⁹ atas sistem jaminan kualitas pendidikan dan lembaga di beberapa negara yang difokuskan pada peningkatan jaminankualitas bagi pendidikan dasar dan menengah. Model ini membantu menjelaskan tugas, peran dan fungsi untuk dimensi utama sistem jaminan kualitas nasional di berbagai tingkat pemerintah dan pemangku kepentingan. Model ini dapat mengidentifikasi adanya tumpang tindih, pengulangan dan ketidakefisienan sehingga membantu pengambil keputusan untuk menentukan prioritas bagi tindakan perbaikan.

		Kebijakan		Pengawasan	Penyediaan
		Lembaga A	Lembaga B	Lembaga C	Lembaga D
Menentukan Tujuan Kinerja	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Mengevaluasi Kinerja	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Laporan Mengenai Kinerja	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Mengevaluasi Dampak Kebijakan dan Program	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Menentukan Syarat untuk Beroperasi	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Memasikan Sumber Daya yang Memadai dan Merata	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Menyediakan Dukungan Teknis- Pedagogis	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				
Akuntabilitas dan Konsekuensi	Murid				
	Guru				
	Sekolah				
	Pemerintah Daerah				
	Masyarakat				

DAFTAR REFERENSI

- Barber, M. Mourshed, M. 2007. *How the World's Best Performing Schools Come Out on Top*. McKinsey and Company, New York, USA.
- Bertelsmann Stiftung. *Shaping Change – Strategic of Development and Transformation. Bertelsmann Transformation Index*.
Dilihat Juni 2010 <http://www.bertelsmanntransformation-index.de/en/bti/>
- Chaudhury, N. Hammer, J.S. Kremer, M. Muralidharan, K., Halsey Rogers, F. 2006. *Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries*. *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 91-116.
- International Finance Corporation. *Doing Business 2010: Measuring Business Regulations. Economy Rankings June 2008 through May 2009*. The World Bank Group
Dilihat Mei 2010 <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.
- Kemitraan Partnership. 2008. *Annual Governance Assessment Partnership Governance Index*. Dilihat Mei 2010 <http://www.kemitraan.or.id/govindex/>
- Orin Basuki. 2009. Mardiasmo, Direktur Jenderal untuk Perimbangan Keuangan. *Kompas*.
Dilihat Juni 2010 <http://m.kompas.com/index.php/news/read/data/2009.01.20.01310258>
- Quantitative Micro Software. *EViews 4 Users Guide*. March 11 2002.
Dilihat Mei 2010 <http://www.eviews.com>
- Pro-Otonomi Award Jawa Pos. 2006.
Dilihat Juni 2010 http://www.jpip.or.id/pages/otonomi_award/
- Transparency International. 2009. *Corruptions Perceptions Index 2009*. Dilihat Mei 2010
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009
- Lembaga Riset SMERU. 2009. *Survei Dasar, Bantuan Kesejahteraan Guru dan Tingkat Kehadiran Guru di Daerah Terpencil*. Dilihat Juni 2010 <http://www.smeru.or.id/publicationdetail.php?id=246>
- World Bank. 2007. *Investing in Indonesia's Education: Allocation, Equity and Efficiency of Public Expenditures*.
- World Bank. 2009. *Chile: Strengthening the Quality Assurance System for Basic and Secondary Education. A Comparison of Educational Quality Assurance Systems and Institutions in Selected Countries*.
- World Bank. 2009. *Governance Matters. Worldwide Governance Indicators 1996 – 2008*.
Dilihat Mei 2010 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>