

MEKANISME PENGAWASAN YANG SINERGIS IMPLEMENTASI STANDAR PELAYANAN MINIMAL PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH

Oleh : Moerdiyanto

ABSTRAK

Pada konteks manajemen, kepuasan konsumen merupakan kunci keberhasilan bagi provider jasa. Sekolah selaku lembaga pendidikan formal merupakan industri jasa yang semestinya harus memberikan pelayanan yang memuaskan kepada kliennya yaitu siswa dan elemen stake holder lainnya. Namun ironisnya masih banyak lembaga pendidikan yang belum secara optimal melakukannya. Pendidikan dasar dan menengah tentunya juga dihadapkan pada masalah itu. Evaluasi kritis tentang kualitas pelayanan akademik selama ini menunjukkan bahwa kinerjanya belum memuaskan. Hal itu tercermin dalam hasil survei UNDP tahun 2004 tentang human development index, Indonesia hanya berada di peringkat 111 dari 177 negara di dunia yang disurvei.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan dituangkan dalam Keputusan Mendiknas nomor 097/U/2002, tentang pengawasan penyelenggaraan pendidikan, termasuk pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM). Pada tataran praktis justru yang harus menjadi perhatian adalah bagaimana mekanisme dan prosedur monitoring dan kontrol dilakukan, agar pelaksanaan SPM di setiap lembaga pendidikan berjalan sebagaimana mestinya.

Model monitoring dan pengawasan yang intensif adalah bentuk kolaborasi yang sinergis dan produktif antara inspektorat jenderal, Bawasda Provinsi, Bawasda Kabupaten/Kota dan Pengawas Sekolah, dan masyarakat. Di dalam pelaksanaan pengawasan perlu dilakukan koordinasi dan sinkronisasi melalui pembagian kekuasaan dan kewenangan pengawasan yang diatur dalam Buku Pedoman Pengawasan Standar Pelayanan Minimal. Pelaksanaan pemeriksaan kolaboratif hendaknya dilandasi oleh prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) prinsip manajemen yaitu fungsi kontrol, (2) prinsip pengendalian yaitu memberikan bimbingan, (3) prinsip integritas yang dilandasi integritas pribadi dan profesional, (4) prinsip pemberdayaan atas kemampuan dan kinerja kelembagaan, dan (5) prinsip efektivitas dan efisiensi agar pengawasan hemat biaya, tenaga, dan waktu. Selain itu, pengawasan harus ditempuh secara prosedural, yaitu: (1) dilaksanakan secara berkala dan terpadu, (2) melakukan penilaian atas manfaat dan keberhasilan pelaksanaan program kegiatan, (3) memberikan informasi adanya korupsi, kolusi dan nepotisme, dan penyampaian saran perbaikan, (4) dilakukan oleh pengawas yang memadai, dan (5) adanya semangat saling memberi dan menerima secara profesional, obyektif dan akuntabel yang bernuansa pemberdayaan.

A. PENDAHULUAN

Perubahan sistem pendidikan dari sentralistik menjadi desentralistik atau otonomi, membawa konsekuensi bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan wajib untuk menyelenggarakan pendidikan secara penuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi. Kewenangan wajib ditetapkan berdasarkan kriteria melindungi hak-hak konstitusional perseorangan, masyarakat dan kepentingan nasional. Kewenangan wajib di bidang pendidikan didasarkan pada kriteria prioritas pembangunan nasional Republik Indonesia.

Landasan penentuan kewenangan wajib penyelenggaraan pendidikan di era otonomi adalah Undang-undang RI nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang mengatur pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Pemerintah daerah leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai kepentingan masyarakat beserta potensi daerah masing-masing kabupaten/kota. Pemenuhan kewenangan wajib melibatkan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan jenis-jenis pelayanan pendidikan sesuai kewenangan wajib pada masing-masing kabupaten/kota, pemerintah pusat telah menentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM diharapkan dapat dicapai oleh seluruh provinsi dan kabupaten/kota yang penetapan waktunya diatur gubernur.

Sesuai isi keputusan Mendiknas nomor 097/U/2002, pengawasan penyelenggaraan pendidikan, termasuk pengawasan pemenuhan standar pelayanan minimal, dilakukan secara terkoordinasi oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) Depdiknas, Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Provinsi, Bawasda Kabupaten/Kota, dan penilik / pengawas sekolah. Namun demikian, dalam pelaksanaannya di lapangan belum teridentifikasi secara jelas aspek-aspek apa yang menjadi kewenangan wajib pihak pusat yaitu Itjen Depdiknas, Bawasda daerah, maupun pihak penilik/pengawas sekolah. Selain itu, kriteria auditor dalam melakukan pengawasan dan bentuk pelaporan beserta mekanisme tindak lanjut hasil pelaksanaan SPM masih perlu dirumuskan. Oleh karena itu kajian tentang model pengawasan pemenuhan SPM perlu dilakukan agar pihak pengawas dan institusi yang diawasi yaitu sekolah-sekolah terdorong untuk memenuhi standar yang ditetapkan.

B. OTONOMI PENDIDIKAN

Pada hakekatnya, otonomi pendidikan adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan membangun pendidikan di wilayahnya masing-masing. Di dalam Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, ditegaskan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, salah satunya adalah bidang pendidikan dan kebudayaan. Pada konteks mikro, otonomi pendidikan berarti memberikan kewenangan kepada sekolah untuk mengelola pendidikan di sekolahnya secara fleksibel yang mampu memberdayakan masyarakat.

Otonomi pendidikan dimaksudkan untuk meningkatkan mutu pendidikan berbasis sekolah (MBS) dan masyarakat. Adanya otonomi pendidikan diharapkan penyelenggaraan pendidikan nasional tidak lagi dilakukan secara birokratik-sentralistik yang menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan selalu tergantung pada keputusan birokrasi yang berjalan sangat panjang dan kadang-kadang kebijakan pusat tidak sesuai dengan kondisi daerah atau sekolah. Berdasarkan berbagai pengamatan, penyelenggaraan pendidikan yang birokratik-sentralistik merupakan faktor penyebab mutu pendidikan di Indonesia tidak meningkat secara merata (Depdiknas, 2002:1). Oleh karena itu diperlukan paradigma baru yang mengarah pada penyelenggaraan pendidikan yang mampu mengembangkan potensi daerah, serta mampu menghasilkan keluaran yang mampu bersaing di tingkat nasional dan internasional

Konsep penyelenggaraan pendidikan mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, evaluasi, dan tindak lanjut pengembangannya. Semua kegiatan tersebut harus dapat dilakukan secara mandiri oleh lembaga sekolah yang didukung oleh kondisi lingkungan, kemampuan dan komitmen daerah dalam kerangka pembangunan pendidikan nasional. Ujung dari semua tujuan ini adalah terciptanya pemerintahan kabupaten/kota dan juga sekolah yang mandiri.

C. PENGAWASAN PENDIDIKAN

Aktivitas pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang senantiasa harus mendapatkan perhatian secara proporsional dalam rangka mencapai mutu pendidikan. Dia dalam pandangan manajemen modern, terdapat sekurangnya 4 fungsi yang wajib dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi, yaitu: *planning, organizing, leading and controlling* (Robbin & De Censo, 2001:9). Pengawasan adalah fungsi kontrol yang meliputi kegiatan monitoring performansi organisasi, dan membandingkannya performansi itu dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika terdapat penyimpangan yang signifikan, maka segera diperbaiki dengan meninjau kembali perjalanan organisasi tersebut. Di sisi lain, pengawasan menjadi amat urgen untuk dilakukan agar mutu pendidikan secara total (*total quality school*) dapat terwujud. Arcaro (1995:30) menyatakan bahwa mutu pendidikan secara total dapat diwujudkan dengan menegakkan empat pilar yang terdiri dari: (1) *customer focus*, (2) *total involvement*, (3) *measurement*, (4) *continuous improvement*. Keempat pilar tersebut harus berdiri kokoh di atas nilai dan keyakinan (*values and believes*). Pengawas sebagai pelaksana fungsi kontrol dalam melaksanakan tugas hendaknya berasaskan pada nilai dan keyakinan yang telah disepakati oleh semua pihak yang terkait dengan peningkatan *total quality school*.

Kepmendiknas nomor 097/U/2002 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah fungsi manajemen untuk menjaga agar pelaksanaan tugas pokok organisasi dalam rangka mencapai tujuan dapat berjalan dengan efektif dan efisien sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Oleh karena itu, secara umum terdapat tiga jenis pengawasan ditinjau dari pelakunya, yaitu: (1) pengawasan fungsional, (2) pengawasan teknis, dan (3) pengawasan masyarakat. Pengawasan fungsional dilakukan oleh inspektorat Jenderal dari pihak internal departemen, dan

BPK dan BPKP untuk pihak eksternal di tingkat pusat. Di tingkat daerah otonom, pengawasan fungsional dilakukan oleh Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Provinsi dan Bawasda Kabupaten/kota. Pengawasan teknis dilakukan oleh Pengawas Sekolah dan Penilik untuk Pendidikan Luar Sekolah, dan pembinaan pemuda dan olah raga. Pengawasan masyarakat dilakukan oleh masyarakat di daerah masing-masing, misalnya oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM), oleh tokoh masyarakat di bidang pendidikan, dan kelompok masyarakat lainnya, seperti lembaga pengguna lulusan dan sebagainya. Pengawasan masyarakat ini berwujud pemberian informasi, pengaduan, penyampaian pendapat, sumbang saran, bagi perbaikan dan penyempurnaan penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan di daerah-daerah.

Secara ideal, ketiga jenis pengawasan tersebut dapat berjalan secara terkoordinir, sinergis dan kolaboratif di antara lembaga pengawas baik tingkat nasional maupun daerah. Selama ini pengawasan fungsional dan pengawasan teknis telah berjalan dengan cukup baik, tetapi masih berjalan sendiri-sendiri belum terkoordinasi, dan sinergis. Pengawasan yang dilakukan oleh instansi pengawasan pusat dan daerah tidak terjadi koordinasi. Akibatnya, sebuah lembaga penyelenggara pendidikan di daerah sering kali harus diawasi oleh beberapa lembaga pengawas dengan model dan standar yang tidak setara. Pengawasan fungsional yang demikian sangat melelahkan, menjadikan pemborosan waktu, tenaga dan biaya, dan tidak jelas tindak lanjut hasil pengawasannya.

Di sisi lain, pengawasan masyarakat selama ini masih lumpuh. Padahal pengawasan masyarakat sangat potensial dan lebih obyektif untuk dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Masyarakat setempat merupakan pihak yang ikut terlibat dan tahu persis tentang kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaan dan pengelolaan pendidikan di daerahnya masing-masing, sehingga secara operasional dan obyektif sangat menguasai mengenai apa yang terjadi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai setiap lembaga pendidikan.

D. PENGAWASAN PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH

Pada dasarnya, pengawasan pendidikan dasar dan menengah di Indonesia, telah diatur dengan keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 097/U/2002 tentang pedoman pengawasan pendidikan, pembinaan pemuda, dan pembinaan olah raga. Pada Kepmendiknas tersebut telah ditegaskan bahwa terdapat beberapa lembaga pengawasan yaitu Inspektorat Jenderal (Itjen) Dediknas, Bawasda Provinsi, Bawasda Kabupaten/kota, pengawas sekolah dan penilik sekolah. Pengawasan pendidikan dasar dan menengah dilakukan oleh Itjen Depdiknas, Bawasda dan Pengawas Sekolah, yang masing-masing memiliki kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Obyek pengawasan pendidikan dasar dan menengah pada dasarnya berpusat pada kegiatan belajar mengajar (KBM) beserta pengelolaannya. Secara terperinci, obyek pengawasan pendidikan dasar dan menengah mencakup unsur-unsur KBM (*teaching-learning process*), personel (*man*), keuangan (*money*), sarana-prasarana (*material*), pengelolaan (*management*), dan lingkungan (*condition*). Secara jelas dapat dilihat dalam bagan konsentris seperti berikut ini.



Gambar 1: Bagas Konsentris Obyek Pengawasan Pendidikan Dasar dan Menengah

Berkait dengan obyek pengawasan pendidikan dasar dan menengah di Indonesia, prinsip-prinsip dasar yang diikuti dalam pelaksanaan pengawasan adalah: (1) semua obyek terawasi, (2) tidak terjadi double pengawasan terhadap suatu obyek, (3) jika terdapat obyek yang harus terjadi double pengawas, diperlukan perbedaan tekanan, dan (4) terdapat koordinasi, komunikasi dan sinkronisasi antar lembaga pengawas. Kegiatan-kegiatan pengawasan yang harus dilakukan oleh masing-masing instansi pengawas, telah diatur dalam keputusan Mendiknas RI nomor 097/U/2002 tentang pedoman pengawasan pendidikan, pembinaan pemuda, dan pembinaan olah raga. Menurut Kepmediknas tersebut, masih terdapat beberapa obyek dan kegiatan yang double pengawas, namun juga ada obyek yang hanya diawasi oleh instansi pengawasan tertentu. Pada pasal 15 hingga pasal 20, antara Itjen Depdiknas dan Bawasda melakukan pengawasan dengan kegiatan dan obyek yang sama. Pada kasus yang demikian maka antar instansi pengawas seharusnya melakukan penekanan yang berbeda dan terjalin koordinasi yang baik. Artinya jika obyek dan kegiatan tersebut sudah cukup diawasi oleh Bawasda, maka Itjen tidak perlu turun tangan lagi agar duplikasi pengawasan dapat dihindari.

Kegiatan-kegiatan pengawasan yang harus dilakukan oleh Itjen Depdiknas dan Bawasda meliputi:

1. Pemeriksaan umum terhadap kesesuaian penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan
2. Pemeriksaan khusus terhadap kasus-kasus menonjol atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi penyelenggara dan pengelola pendidikan.
3. Pemeriksaan terhadap permasalahan yang bersifat strategis dan berskala nasional.
4. Inspeksi mendadak untuk mengetahui kesiapsiagaan penyelenggara dan pengelola pendidikan

5. Pemeriksaan preventif terhadap rencana penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan
6. Pemeriksaan di belakang meja untuk meneliti dan menganalisis laporan
7. Pemeriksaan kemudian, terhadap kesesuaian dokumen kontrak dengan ketentuan perundangan dan kewajaran harga.
8. Pengawasan represif terhadap kebijakan pemerintah daerah di bidang pendidikan.
9. Supervisi proses pembelajaran untuk mengetahui tingkat keberhasilan siswa.
10. Pengawasan melekat terhadap pelaksanaan tugas yang dilaksanakan oleh penyelenggara dan pengelola pendidikan.
11. Pdayagunaan pengawasan masyarakat terhadap penyelenggara dan pengelola pendidikan
12. Pemantauan terhadap tindak lanjut dari hasil pemeriksaan umum, khusus, tema, inspeksi mendadak, preventif, dan pengawasan lainnya.

Berdasarkan ke dua belas kegiatan pengawasan tersebut di atas, Itjen Depdiknas dan Bawasda Provinsi dan Kabupaten/kota melakukan kegiatan 1 sampai dengan 12, sedangkan pengawas sekolah dan penilik pendidikan luar sekolah melaksanakan pengawasan kegiatan nomor 3, 9 dan 12. Pengawasan masyarakat hanyalah melaksanakan pengawasan nomor 12 saja. Di sinilah nampak adanya tumpang tindih di antara pengawasan lembaga pengawasan yang satu dengan lainnya, sehingga diperlukan adanya koordinasi dan sinkronisasi yang "harmonis" dan "produktif" terhadap substansi obyek pengawasan masing-masing instansi. Harmonis berarti bahwa semua bentuk pengawasan yang dilakukan masing-masing lembaga pengawas berjalan seiring dengan penekanan kewenangan yang jelas batas-batasnya. Produktif berarti bahwa pengawasan yang dilakukan dapat menghasilkan informasi yang akurat, handal, dan lengkap sehingga berdampak pada pembinaan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan di daerah sehingga mutu pendidikan meningkat. Pengawas sebagai mitra terdekat sekolah untuk mengembangkan pendidikan, memang harus dapat melakukan "supervisi pembelajaran" secara intensif untuk mengetahui tingkat keberhasilannya. Penekanan supervisi pembelajaran ini adalah pada pembinaan profesional, bukan hanya sekedar kontrol. Oleh karena itu supervisi pembelajaran yang dipandang paling efektif adalah supervisi klinis (Depdiknas, 2002).

D. PENGAWASAN PELAKSANAAN SPM PADA PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH DI ERA OTONOMI DAERAH.

1. SPM Pendidikan Dasar dan Menengah di Indonesia
Pada Proenas (program pembangunan nasional) pendidikan dasar dan menengah telah dicanangkan pembangunan yang mengarah pada upaya pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi pendidikan. Di dalam implementasinya, upaya ini seringkali mengalami hambatan akibat

beragamnya kemampuan daerah, masyarakat dan sekolah dalam menyelenggarakan pendidikan. Keberagaman tersebut dapat dilihat dalam berbagai hal seperti komitmen pemerintah daerah, kemampuan mengembangkan sumber daya manusia karena ketersediaan tenaga ahli yang terbatas, maupun variasi sumber dana yang dimiliki daerah. Begitu pula secara mikro, keadaan dan kemampuan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan juga beragam. Di satu sisi ada sekolah yang bonafide dengan guru dan fasilitas sangat meninjol, sedang di sisi lain ada sekolah yang masih sangat memprihatinkan.

Daerah atau sekolah yang kaya ataupun yang miskin sumber daya dan fasilitasnya untuk menyelenggarakan pendidikan dasar dan menengah, sama-sama memiliki tanggung jawab untuk dapat memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat secara layak dan memenuhi standar minimal tertentu. Standar pelayanan minimal tersebut diperlukan agar peningkatan mutu pendidikan dapat terkontrol dan terkendali di seluruh wilayah Republik Indonesia. Oleh karena itulah, Depdiknas, melalui Direktorat Jenderal Pendidikan dasar dan Menengah menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) bagi pendidikan dasar dan menengah.

Tujuan utama ditetapkannya SPM adalah agar pelayanan pendidikan dan pengajaran di sekolah dasar dan menengah mencapai hasil belajar sesuai indikator yang sudah ditentukan. Di dalam implementasikan daerah boleh mengembangkan sesuai potensi yang dimiliki untuk meningkatkan mutu pendidikan. SPM merupakan spesifikasi teknis sebagai kriteria pelayanan minimal yang wajib dilakukan oleh daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan persekolahan. Ketentuan-ketentuan yang dicakup dalam SPM meliputi komponen-komponen pokok sebagai berikut: (1) standar kompetensi lulusan, (2) kurikulum, (3) siswa, (4) ketenagaan, (5) sarana dan prasarana, (6) organisasi sekolah, (7) pembiayaan pendidikan, (8) manajemen sekolah, dan (9) peran serta masyarakat.

Untuk mengetahui, apakah SPM yang telah ditetapkan telah diterapkan secara tepat, maka diperlukan indikator-indikator seperti berikut:

1. Komponen standar lulusan. Apakah standar kompetensi lulusan telah sesuai dengan jenjang pendidikan.
2. Komponen Kurikulum yang meliputi: (a) tersedianya kurikulum nasional, (b) tersedianya kurikulum lokal, (c) keterlaksanaan kurikulum nasional, (d) terlaksananya kurikulum lokal, (e) tingkat persentase daya serap kurikulum nasional, dan (f) daya serap kurikulum lokal.
3. Komponen Siswa, meliputi: (a) angka partisipasi kasar, (b) angka partisipasi murni, (c) angka pendaftaran siswa, (d) angka putus sekolah, (e) angka mengulang kelas, dan (f) angka *survival rate*.
4. Komponen ketenagaan, meliputi (a) kinerja kepala sekolah, (b) kinerja guru, (c) persentase guru berkualifikasi, (d) persentase guru ahli, dan (e) rasio guru dengan siswa.
5. Komponen sarana dan prasarana, meliputi: (a) lahan, (b) bangunan, (c) perabot, (d) peralatan/lab/media, (e) rasio buku teks dan siswa, (f) sarana olahraga, dan (g) infrastruktur sekolah.

6. Komponen organisasi sekolah, yang meliputi: (a) struktur organisasi, (b) personalia, (c) uraian tugas, dan (d) mekanisme kerja.
7. Komponen pembiayaan, yang meliputi: (a) anggaran pemerintah, (b) anggaran swadaya, dan (c) komponen yang dibiayai.
8. Komponen manajemen sekolah, yang meliputi: (a) pemahaman visi dan misi, (b) tingkat kehadiran guru, (c) tingkat kehadiran tenaga administrasi, dan (d) tingkat kehadiran tenaga kependidikan lainnya.
9. Komponen peranserta masyarakat, yang meliputi: (a) dukungan komite sekolah, (b) perhatian orang tua siswa, (c) peranserta tokoh masyarakat, dan (d) peranserta dunia usaha setempat.

Pada pelaksanaan pengawasan, pengawas menyiapkan instrumen pemeriksaan dalam bentuk panduan wawancara (*interview guide*), instrumen observasi (*checklist observation*), dan angket (*questionnaire*). Selanjutnya, untuk membuktikan apakah jawaban dari pihak-pihak responden sesuai dengan realisasi, pengawas melakukan pemeriksaan bukti-bukti administrasi dan bukti fisik dari kegiatan yang telah dilaksanakan.

E. MODEL PENGAWASAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL PENDIDIKAN

Pemberlakuan standar pelayanan minimal pada penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah membawa konsekuensi dilakukannya monitoring dan pengawasan secara intensif oleh pihak-pihak yang berwenang di tingkat pusat maupun daerah, bahkan pihak masyarakat sekitar. SPM di setiap lembaga pendidikan harus ditetapkan dilaksanakan sendiri oleh pihak sekolah sebagai penyelenggara, tetapi mengacu pada kerangka standar yang menjadi kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota, provinsi dan pemerintah pusat.

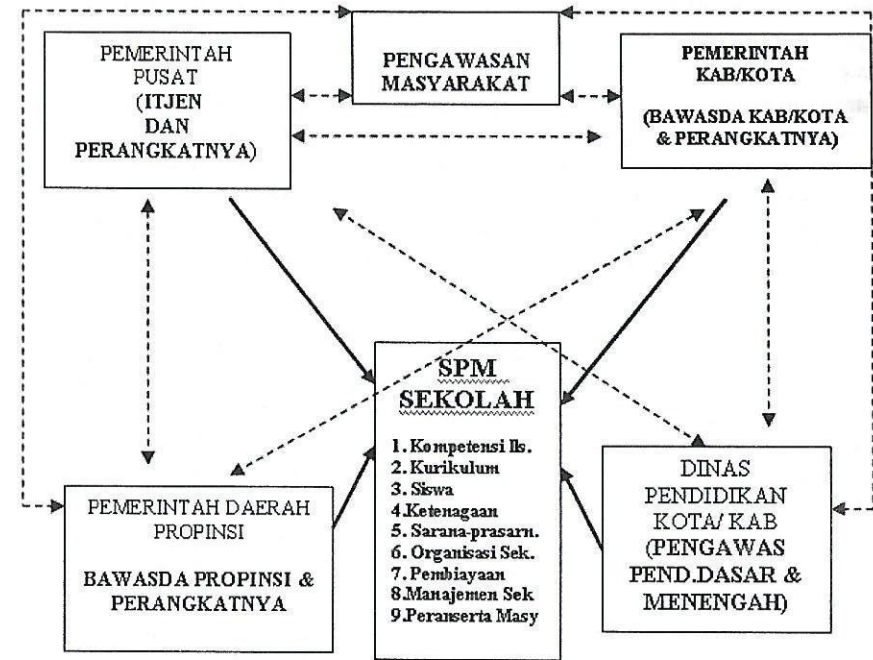
Ada sembilan komponen yang menjadi indikasi kinerja pelaksanaan standar pelayanan minimal pendidikan. Dari kesembilan komponen tersebut harus diatur, komponen-komponen mana yang standar pelayanan minimalnya menjadi kewenangan pusat untuk menetapkan dan mengawasinya, dan komponen mana yang menjadi kewenangan daerah. Oleh karena itu pembagian kewenangan dan tugas penetapan standar dan pengawasan terhadap pencapaian standar tersebut menjadi tegas, jelas dan tidak tumpang tindih. Misalnya, untuk penetapan standar kompetensi lulusan dan kurikulum beserta pengawasan tingkat pencapaiannya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Penetapan standar komponen siswa, ketenagaan, dan sarana prasarana beserta pengawasan tingkat pencapaiannya menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Penetapan standar organisasi, pembiayaan, manajemen sekolah dan peranserta masyarakat beserta pengawasan dalam pelaksanaannya menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sedangkan untuk pengawasan masyarakat sifatnya menyeluruh dan lebih bebas, karena sifatnya sukarela dan tidak terstruktur seperti halnya lembaga pengawasan oleh Itjen Depdiknas, Bawasda Provinsi maupun Bawasda Kabupaten/kota.

Yang menjadi lebih penting lagi, dalam pelaksanaan pengawasan terhadap standar pelayanan mutu (SPM) pendidikan dasar dan menengah adalah adanya pengawasan terpadu yang terkoordinasi dan sinkron antara Itjen, Bawasda dan pengawas/penilik sekolah. Koordinasi dan sinkronisasi tersebut dapat terwujud bila di antara instansi pengawasan tersebut terjalin komunikasi dan kolaborasi yang efektif. Selain itu, semua instansi pengawasan hendaknya secara bersama-sama dan konsisten membangun pengawasan berbasis masyarakat, dengan memberdayakan pengawasan oleh masyarakat secara independen. Independensi pengawasan masyarakat di era otonomi daerah sangat diperlukan agar setiap program pembangunan, termasuk pembangunan pendidikan di wilayahnya benar-benar dilakukan dengan bersih, transparan, dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan dunia kerja. Rambu-rambu yang diatur dan dicanangkan oleh pemerintah pusat menjadi acuan arah pengembangan pendidikan nasional, tetapi implementasi dan target-target minimal yang harus dicapai ditetapkan sesuai kemampuan dan kondisi daerah-daerah otonom. Selanjutnya, pengawasan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal pendidikan dasar dan menengah harus mengikuti prinsip-prinsip dasar pengawasan yaitu: (1) prinsip manajemen yaitu fungsi kontrol, (2) prinsip pengendalian yaitu memberikan bimbingan, (3) prinsip integritas yang dilandasi integritas pribadi dan profesional, (4) prinsip pemberdayaan atas kemampuan dan kinerja kelembagaan, dan (5) prinsip efektivitas dan efisiensi agar pengawasan hemat biaya, tenaga, dan waktu. Selain itu, pengawasan harus ditempuh secara prosedural, yaitu: (1) dilaksanakan secara berkala dan terpadu, (2) melakukan penilaian atas manfaat dan keberhasilan pelaksanaan program kegiatan, (3) memberikan informasi adanya korupsi, kolusi dan nepotisme, dan penyampaian saran perbaikan, (4) dilakukan oleh pengawas yang memadai, dan (5) adanya semangat saling memberi dan menerima secara profesional, obyektif dan akuntabel yang bernuansa pemberdayaan bagi instansi yang diawasi. Model pengawasan kolaborasi terhadap pelaksanaan SPM dapat digambarkan dalam gambar 2.

F. KESIMPULAN

Proses desentralisasi pendidikan di Indonesia sedang berjalan dengan mencari bentuk yang diinginkan. Oleh karena itu tarik menarik kekuasaan dan kewenangan (*power and authority*) antara unit organisasi di pusat dan daerah masih juga terjadi, termasuk di dalamnya adalah otoritas pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) pendidikan dasar dan menengah. Namun demikian tarik menarik tersebut harus dimaknai sebagai proses penyelarasan dan penyesuaian agar desentralisasi pendidikan pada akhirnya menemukan bentuknya yang ideal dan disepakati oleh pemerintah pusat, daerah dan juga pihak sekolah sebagai penyelenggara pendidikan.

Berdasarkan kajian di atas tampak nyata bahwa mekanisme dan prosedur pengawasan standar pelayanan minimal pendidikan dasar dan menengah masih memerlukan adanya kejelasan atas pembagian kekuasaan dan kewenangan semua instansi pengawasan, dari pusat hingga ke daerah. Hal ini amat diperlukan agar dalam pelaksanaan pengawasan SPM tidak terjadi tumpang tindih dan tabrakan



Keterangan : _____ pengawasan fungsional
 koordinasi, kolaborasi
 kemitraan dan sinkronisasi

Gambar 2 : Model Pengawasan Kolaboratif Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar dan Menengah di Era Otonomi Pendidikan.

antar lembaga pengawas. Selain itu kejelasan tentang pembagian kekuasaan dan kewenangan masing-masing lembaga pengawas akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi. Pemerintah pusat perlu inventarisasi urusan-urusan yang memerlukan standar, norma dan pedoman yang diperlukan oleh daerah. Untuk pemerintah daerah, proses desentralisasi pendidikan harus diterima dengan wajar dengan menghindari egoisme kedaerahan dan nuansa eforia otonomi.

Model pengawasan pelaksanaan SPM pendidikan, baik yang dibiayai dengan dana alokasi umum (DAU), dana pemerintah daerah sendiri (PAD), maupun dana dekonsentrasi dari alokasi khusus (DAK), meskipun pemerintah daerah memiliki otonomi, namun agar pelaksanaannya tepat guna dan berhasil guna, tetap diperlukan

mekanisme kontrol kolaboratif antara institusi pengawasan internal di tingkat pusat, seperti Inspektorat Jenderal Depdiknas dengan institusi daerah yaitu Bawasda.

Ada sembilan komponen yang menjadi indikasi kinerja pelaksanaan standar pelayanan minimal pendidikan. Dari kesembilan komponen tersebut harus diatur, komponen-komponen mana yang standar pelayanan minimalnya menjadi kewenangan pusat untuk menetapkan dan mengawasinya, dan komponen mana yang menjadi kewenangan daerah. Oleh karena itu pembagian kewenangan dan tugas penetapan standar dan pengawasan terhadap pencapaian standar tersebut menjadi tegas, jelas dan tidak tumpang tindih. Misalnya, untuk penetapan standar kompetensi lulusan dan kurikulum beserta pengawasan tingkat pencapaiannya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Penetapan standar komponen siswa, ketenagaan, dan sarana prasarana beserta pengawasan tingkat pencapaiannya menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Penetapan standar organisasi, pembiayaan, manajemen sekolah dan peranserta masyarakat beserta pengawasan dalam pelaksanaannya menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sedangkan untuk pengawasan masyarakat sifatnya menyeluruh dan lebih bebas, karena sifatnya sukarela dan tidak terstruktur seperti halnya lembaga pengawasan oleh Itjen Depdiknas, Bawasda Provinsi maupun Bawasda Kabupaten/kota. Namun pada intinya, terkait dengan pengawasan Standar pelayanan Minimal pendidikan dasar dan menengah harus mengikuti prinsip-prinsip dasar pengawasan yaitu: (1) prinsip manajemen yaitu fungsi kontrol, (2) prinsip pengendalian yaitu memberikan bimbingan, (3) prinsip integritas yang dilandasi integritas pribadi dan profesional, (4) prinsip pemberdayaan atas kemampuan dan kinerja kelembagaan, dan (5) prinsip efektivitas dan efisiensi agar pengawasan hemat biaya, tenaga, dan waktu. Selain itu, pengawasan harus ditempuh secara prosedural, yaitu: (1) dilaksanakan secara berkala dan terpadu, (2) melakukan penilaian atas manfaat dan keberhasilan pelaksanaan program kegiatan, (3) memberikan informasi adanya korupsi, kolusi dan nepotisme, dan penyampaian saran perbaikan, (4) dilakukan oleh pengawas yang memadai, dan (5) adanya semangat saling memberi dan menerima secara profesional, obyektif dan akuntabel yang bernuansa pemberdayaan bagi instansi yang diawasi.

Pada proses pelaksanaan pengawasan diharapkan agar: (1) semua obyek terawasi, (2) tidak terjadi dobel pengawasan terhadap suatu obyek, (3) jika terdapat obyek yang harus terjadi dobel pengawas, diperlukan perbedaan tekanan, dan (4) terdapat koordinasi, komunikasi dan sinkronisasi antar lembaga pengawas, dan (5) menumbuhkan dan memberdayakan pengawasan masyarakat yang lebih independen. Jika semua itu bisa berjalan sebagaimana mestinya maka peningkatan mutu pendidikan melalui pelaksanaan SPM akan terwujud sesuai dengan kemampuan dan kondisi masing-masing daerah otonom.

G. DAFTAR PUSTAKA

Arcaro (1995). *Quality in Education: An Implementation Handbook*. Delray Beach: St.Licie Press.

Covey, Stephen et.all, 1998. *Creating High Performance Organizations Through Teamwork*. New York: John Wiley and Son Inc.

Depdiknas RI, 2001. *Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal Penyelenggaraan Persekolahan Bidang Pendidikan Dasar dan menengah*. Jakarta: Ditjen Dikdasmen.

Dinas pendidikan Provinsi DIY, 2002. *Standar Pelayanan Minimal (SPM) Penyelenggaraan Sekolah dasar*. Yogyakarta Dinas Pendidikan.

_____, 2002. *Standar Pelayanan Minimal (SPM) Penyelenggaraan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama*. Yogyakarta Dinas Pendidikan.

Kepres RI No.74 Th. 2001. *Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*.

Keputusan Mendiknas RI No.097/U/2002. *Tentang Pedoman Pengawasan pendidikan, Pembinaan Pemuda dan Pembinaan Olah raga*.

Undang-undang No.22 Th.1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: J & J Learning.

Undang-undang No.25 Th.1999 *Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: J & J Learning.

A. Data Pribadi

- | | |
|----------------------|---|
| 1. Nama | : Drs. Moerdiyanto, M.Pd. |
| 2. NIP. | : 131282346 |
| 5. Tempat/Tgl. Lahir | : Kulon Progo, 7 Mei 1958 |
| 6. Alamat | : Jalan Dongkelan No. 351/C
Krapyakkulon, Yogyakarta,
No.Telp. (0274) 378472,
No. HP. 08164895080 |
| 7. Jabatan | : Pembina/Gol.IVb/ Lektor kepala
Bidang Ilmu Ekonomi Perusahaan pada
Jurusan Manajemen Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Yogyakarta. |