

TESIS

**PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN SWASTA DALAM
MENYELESAIKAN PROBLEMATIKA SEKOLAH SWASTA
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2012 - 2014**



OLEH:

MOHAMMAD BAGUS SASMITA

12255140021

PROGRAM STUDI PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS PGRI YOGYAKARTA

2016

LEMBAR PERSETUJUAN

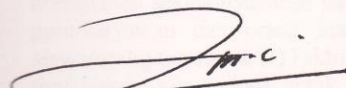
**PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN SWASTA DALAM
MENYELESAIKAN PROBLEMATIKA SEKOLAH SWASTA
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2012 - 2014**

MOHAMMAD BAGUS SASMITA

NIM : 12255140021

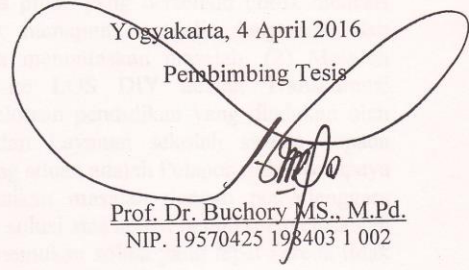
Tesis ditulis untuk memenuhi sebagai persyaratan
Untuk mendapatkan gelar Magister Pendidikan
Program Studi Pendidikan dan Ilmu Pengetahuan Sosial

Ketua Program Studi


Drs. John Sabari, M.Si.
NIP. 19510701 198907 1 001

Yogyakarta, 4 April 2016

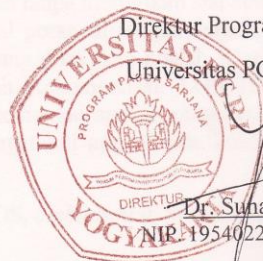
Pembimbing Tesis


Prof. Dr. Buchory MS., M.Pd.
NIP. 19570425 198403 1 002

Mengetahui:

Direktur Program Pascasarjana

Universitas PGRI Yogyakarta



Dr. Sunarti, M.Pd.

NIP. 19540229 198012 2 001

ABSTRAK

MOHAMMAD BAGUS SASMITA: *Peran Lembaga Ombudsman Swasta Dalam Menyelesaikan Problematika Sekolah Swasta Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 – 2014.* Tesis. **Yogyakarta: Program Pascasarjana, Universitas PGRI Yogyakarta, 2016.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap: (1) Tugas dan Fungsi LOS dalam Pelayanan Publik di DIY, (2) Masalah yang muncul di sekolah swasta, (3) Faktor yang membuat masyarakat DIY mengadukan permasalahan sekolah swasta ke LOS DIY, dan (4) Mengetahui hasil penyelesaian problematika sekolah swasta di DIY dalam kurun waktu tahun 2012 - 2014.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif analitis. Penelitian dilaksanakan di LOS DIY dengan subjek penelitian adalah sekolah swasta, pelapor dan LOS DIY. Dalam pengumpulan data penelitian ini menggunakan analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif, observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini disimpulkan bahwa: (1) LOS DIY bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik oleh pelaku usaha swasta, termasuk penyelenggaraan pendidikan swasta oleh yayasan atau lembaga swasta. Fungsi LOS DIY adalah mendorong para pihak yang berselisih untuk mencari solusi bersama tanpa merugikan pihak manapun, menjalin kerjasama dan koordinasi dengan lembaga terkait guna menuntaskan masalah. (2) Masalah pendidikan swasta yang disampaikan ke LOS DIY adalah Transparansi manajemen sekolah/yayasan dalam pengelolaan pendidikan yang diadukan oleh guru/karyawan dan orang tua siswa, dan Layanan sekolah swasta kepada siswa/orang tua siswa. (3) Faktor pendorong aduan adalah Pelapor sudah berupaya melakukan komunikasi untuk menyelesaikan masalah dengan penyelenggara pendidikan swasta, namun tanggapan atau solusi atas aduan belum menyelesaikan pokok masalah. Sekolah belum dapat menemukan solusi yang tepat karena tidak dapat memutuskan sendiri, sehingga kemudian muncul kesan berlarut-larut tanpa ada solusi penyelesaian dan seolah dibiarkan tanpa ada kejelasan. (4) Hasil penyelesaian problematika sekolah swasta yang dilakukan LOS DIY adalah para pihak menyatakan dapat menerima rekomendasi LOS DIY karena memberikan solusi atas aduan tanpa merugikan siapapun. Dalam menangani setiap aduan, LOS DIY mengambil peran di tengah-tengah, tanpa berpihak ke manapun. Tahapan penyelesaian yang dilakukan adalah Klarifikasi, Investigasi, Mediasi dan produk akhirnya adalah Rekomendasi. LOS DIY melakukan monitoring pada setiap aduan untuk memantau apakah rekomendasi yang diberikan sudah dilaksanakan dan untuk mengetahui apakah ada kesulitan dalam melaksanakan rekomendasi tersebut.

Kata Kunci: LOS, *ombudsman*, problematika, dan sekolah swasta.

ABSTRACT

MOHAMMAD BAGUS SASMITA: The Role of the Ombudsman Private Institution In Solving Problems of Private Schools In Yogyakarta in 2012 - 2014. **Thesis. Yogyakarta: Graduate Program, University of PGRI Yogyakarta, 2016.**

This study aims to reveal: (1) Duties and Functions LOS Public Service in DIY (2) The problem that often arises in a private school, (3) Factors make DIY society complain about the issues of private schools to LOS DIY, and (4) Knowing the results of the settlement of the problems of private schools in the DIY province in the period 2012-2014.

This research is qualitative descriptive research. Research conducted in LOS DIY with research subjects is a private school, the complainant and LOS DIY. In this study data collection using data analysis qualitative description, observation, in depth interview and documentation.

The results of this study concluded that: (1) LOS DIY duty to oversee public services by private businesses , including private education provision by foundations or private institutions. LOS DIY function is to encourage the parties to a dispute to seek a solution together without prejudice to any party, cooperation and coordination with the relevant institutions in order to solve the problem (2) The issue of private education being delivered to LOS DIY is transparency of school management/foundations in education management which was complained by the teachers / employees and parents of students and private school services to students/parents. (3) The driving factors complaint is had tried to communicate to resolve problems with private education providers, but a response or solution towards the complaints have not been touched and resolve the basic problem. Schools have not been able to find the right solution because it can not decide on your own because it involves other stakeholders, so that then the impression protracted without any settlement solutions and as left without clarity. (4) The result of the settlement of problems of private schools that was done by LOS DIY is for the parties can accept the recommendation LOS DIY because it provides solutions to the complaints without harming anyone. In dealing with any complaints, LOS DIY take on the role in the middle, without stand to any party. The stage of completion is done is clarification, investigation, mediation and the final product is a recommendation. LOS DIY monitoring on every complaint to monitor whether recommendations are given already implemented and to find whether there are difficulties in implementing that recommendations.

Keywords: LOS, ombudsman, problematics, and private schools.

LEMBAR PENGESAHAN

**PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN SWASTA DALAM
MENYELESAIKAN PROBLEMATIKA SEKOLAH SWASTA
DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
TAHUN 2012 - 2014**

**MOHAMMAD BAGUS SASMITA
NIM: 12255140021**

Dipertahankan di depan Panitia Penguji Tesis
Program Pasca Sarjana Universitas PGRI Yogyakarta
Tanggal: 12 Mei 2016

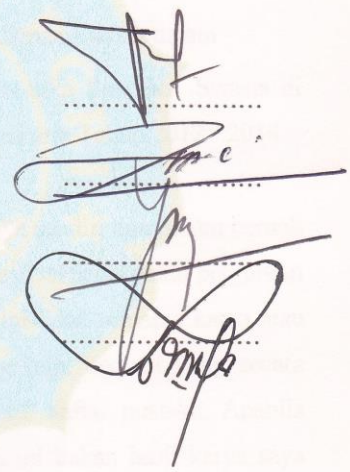
PANITIA PENGUJI

Dr. Salamah, M.Pd
(Ketua Penguji)

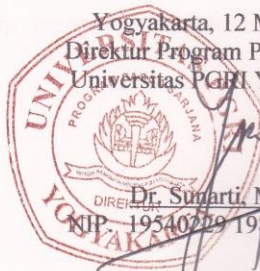
Drs. John Sabari, M.Si
(Sekretaris Penguji)

Dr. Sunarti, M.Pd
(Penguji Utama)

Prof. Dr. Buchory MS., M.Pd
(Pembimbing/Penguji)



Yogyakarta, 12 Mei 2016
Direktur Program Pascasarjana
Universitas PGRI Yogyakarta



Dr. Sunarti, M.Pd
NIP. 19540229 198012 2 001

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama Mahasiswa : MOHAMMAD BAGUS SASMITA
Nomor Mahasiswa : 12255140021
Program Studi : Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial
Program Pasca Sarjana UPY
Lembaga Asal : LO DIY
Judul Tesis : Peran Lembaga Ombudsman Swasta dalam
Menyelesaikan Problematika Sekolah Swasta di
Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 - 2014

Menyatakan bahwa tesis ini merupakan hasil karya saya sendiri dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Magister/Doktor di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini bukan hasil karya saya sendiri, saya bersedia menerima sanksi dalam bentuk apapun atas perbuatan tersebut.

Yogyakarta, 2 Mei 2016



buat pernyataan

Mohammad Bagus Sasmita

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“seorang terpelajar harus sudah berbuat adil sejak dalam pikiran, apalagi dalam perbuatan”

— *Pramoedya Ananta Toer, This Earth of Mankind*

“Berbahagialah dia yang makan dari keringatnya sendiri bersuka karena usahanya sendiri dan maju karena pengalamannya sendiri.”

— *Pramoedya Ananta Toer, Bumi Manusia*

Kupersembahkan karya sederhana ini untuk:

Istriku Astuti Widiyarini, M.Pd., yang memberikan makna dan arti dalam kehidupanku dan memberikan bukti bahwa hidup adalah amanah dan anugrah yang harus dipertanggungjawabkan dan disyukuri dengan bukti nyata.

Kedua Orang tua dan keluarga yang selalu mendukung dan memberikan kasih sayangnya.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang melimpahkan rahmat, taufik serta hidayahNya sehingga dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“PERAN LEMBAGA OMBUDSMAN SWASTA DALAM MENYELESAIKAN PROBLEMATIKA SEKOLAH SWASTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2012 - 2014”** dengan baik. Sholawat serta salam senantiasa penulis sanjungkan kepada Rasullullah SAW yang kita nanti-nantikan syafa’atnya kelak di *yaumul qiyamah*.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Buchory MS, M.Pd, Rektor UPY dan dosen pembimbing yang telah memberikan arahan dan dorongannya.
2. Ibu Dr. Sunarti, M.Pd, Direktur Program Pascasarjana UPY, atas perhatian, dan kebijakan sehingga tesis dapat diselesaikan dengan lancar.
3. Bapak Drs. John Sabari, M.Si, Ketua Program Studi PIPS UPY yang telah memberikan dorongan sehingga penyusunan tesis dapat selesai.
4. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana UPY yang telah memberikan ragam bekal ilmu, wawasan dan keterampilan yang bermanfaat.
5. Keluarga tercinta, terutama istriku yang selalu sabar dan memotivasi, serta keluarga besar yang telah menginspirasi dalam setiap langkah dan usaha.
6. Keluarga besar LOS & Ombudsman DIY serta semua pihak yang telah banyak memberikan motivasi dan dukungan agar segera selesainya tesis ini.

Penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Atas kesalahan dan kekurangan mohon dimaafkan.

Yogyakarta, 2 Mei 2016

Mohammad Bagus Sasmita

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
LEMBAR PENGESAHAN	v
PERNYATAAN KEASLIAN	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	18
C. Pembatasan Masalah	18
D. Rumusan Masalah	18
E. Tujuan Penelitian	19
F. Manfaat Penelitian	19
BAB II KAJIAN TEORI	21
A. Kajian Teori	21
1. Lembaga Ombudsman Swasta DIY	21
2. Problematika Pendidikan Swasta	41
3. Beretika dan Berkelanjutan	50
B. Penelitian yang Relevan	52
C. Kerangka Berpikir	54
BAB III METODE PENELITIAN	56
A. Jenis Penelitian	56
B. Rencana Penelitian	59
C. Subjek Penelitian	59
D. Teknik Pengumpulan Data	60
E. Teknik Analisis Data	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	64
A. Lembaga Ombudsman Swasta DIY	64
1. Visi dan Misi LOS DIY	64
2. Tujuan	65
3. Tugas dan Wewenang	66
4. Strategi	68
5. Struktur Organisasi	68

6. Ruang Lingkup Kerja	70
7. Tahapan Penanganan Laporan	74
B. Aduan bidang Pendidikan di LOS DIY Tahun 2012 – 2014	79
a. Latar Belakang Aduan	85
b. Pokok Permasalahan	86
C. Cara Penanganan aduan Pendidikan oleh LOS DIY	86
D. Rekomendasi Masalah Pendidikan	87
E. Tanggapan Para Pihak atas Rekomendasi LOS DIY	95
F. Kegiatan Terkait Masalah Pendidikan	97
G. Pembahasan Hasil Penelitian	108
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	112
A. Kesimpulan	112
B. Saran	115
DAFTAR PUSTAKA	117

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Berfikir	55
Gambar 2. Struktur Organisasi LOS DIY	70

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Struktur Anggota LOS DIY	69
Tabel 2. Data Sekolah di DIY	81
Tabel 3. Data Kasus Pendidikan di LOS DIY	83
Tabel 4. Data Aduan Sekolah	90

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Foto Kegiatan	121
Lampiran 2. Hasil Wawancara	123
Lampiran 3. Surat Permohonan Ijin Penelitian	138
Lampiran 4. Surat Keterangan Penelitian	139

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga Ombudsman Swasta Daerah Istimewa Yogyakarta (LOS DIY) adalah lembaga pengawas independen terhadap penyelenggaraan publik oleh pelaku usaha swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta (Supriyono, 2008: 8). Lembaga ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 135 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Swasta di DIY yang kemudian diperbaharui menjadi Peraturan Gubernur No. 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di DIY.

LOS DIY adalah lembaga yang diberikan kewenangan untuk menampung pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan praktik tata kelola usaha yang tidak beretika. LOS DIY memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti setiap laporan dengan cara meminta klarifikasi dari terlapor, melakukan investigasi, memberikan mediasi bila diperlukan serta memberikan rekomendasi yang disampaikan kepada pihak-pihak terkait.

Pembentukan LOS DIY diinisiasi oleh Gatra Tri Batra (konsorsium beranggotakan para pelaku usaha, perguruan tinggi dan aktivis LSM/NGO), Pusham UII, Pemerintah DIY dan didukung sepenuhnya oleh *Partnership* untuk mengusulkan kepada Pemerintah Provinsi DIY. Melalui Gubernur, usulan ini akhirnya di respon positif dengan dikeluarkannya SK Gubernur No.

135/2004 tentang Pembentukan Lembaga Ombudsman Swasta (*Biannual Report* LOS, 2007; 3). Selanjutnya pada tanggal 8 Juni 2005 LOS DIY bersama LOD DIY (pengawas layanan bidang pemerintah) di *launching* oleh Gubernur DIY yang menjadi penanda mulai bertugasnya Komisioner LOS DIY. Komisioner merupakan pimpinan lembaga yang dipilih berdasarkan hasil seleksi terbuka untuk semua lapisan masyarakat di DIY

Amanat yang diberikan dalam Pergub di atas, LOS DIY bertugas untuk melakukan pengawasan dan menerima pengaduan layanan publik sektor swasta serta menyelesaikan aduan melalui investigasi, advokasi dan mediasi yang produk akhirnya berupa rekomendasi kepada para pihak. Salah satu bidang sektor swasta yang diadukan dan menjadi perhatian bersama adalah layanan pendidikan di sekolah formal.

Tujuan yang diharapkan dengan adanya LOS DIY seperti tertuang dalam Pasal 5 Pergub 22 tahun 2008 antara lain: 1) Mendorong dan mewujudkan praktek usaha yang bersih dan bebas KKN, tindakan sewenang-wenang serta kesadaran hukum masyarakat dan menjunjung tinggi supremasi hukum, 2) membantu warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, profesional, berkualitas, dan proporsional berdasar asas keadilan, kepastian hukum dan persamaan, 3) memfasilitasi dan memberikan mediasi untuk mendapat perlindungan hukum kepada setiap warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, berkualitas, profesional dan proporsional dalam praktek usaha, dan 4) mendorong terwujudnya bisnis beretika dan berkelanjutan.

Fungsi LOS DIY sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 Pergub 22 Tahun 2008 adalah sebagai lembaga pengawasan, mediasi dan memberikan rekomendasi penyelenggaraan praktik badan usaha dan usaha informal yang beretika dan berkelanjutan untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dari praktik penyimpangan usaha dan mal praktik bisnis. Salah satu sektor pengaduan masyarakat adalah bidang pendidikan di sekolah swasta.

Pendidikan adalah salah satu kebutuhan mendasar manusia selain kesehatan dan tempat tinggal. Sesuai UU RI nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas: “Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara”.

Pendidikan merupakan persoalan yang krusial baik pada masa lalu, saat ini maupun untuk masa yang akan datang karena merupakan pilar utama kehidupan bangsa. Arah pembinaan dan pengembangan pendidikan nasional sebagai politik pendidikan telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (termasuk amandemennya), pasal 31 menegaskan bahwa “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan” (Ayat 1) dan “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya” (Ayat 2). Dapat kita maknai bahwa pendidikan adalah hak warga negara dan pemerintah berkewajiban menyelenggarakannya.

Kenyataan di atas dipertegas dan diperkuat dengan UU SISDIKNAS Nomor 20 Tahun 2003 bagian ke empat pasal 11 bahwa "Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Pemerintah mempunyai kewajiban dalam mengawal dan mengawasi layanan pendidikan. Pemerintah berkewajiban untuk menghilangkan semua rintangan ataupun hambatan yang menjadi kendala untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Komitmen pemerintah dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya akan pendidikan sudah dituangkan baik melalui undang undang dan diderviasikan melalui aturan-aturan di daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun peraturan bupati/walikota. Sungguhpun demikian di lapangan masih mengalami kendala serta permasalahan yang ada terkait dengan implementasi kebijakan tersebut (Udik Budi W, 2011: 73). Kendala yang sering kali muncul terkait dengan pelaksanaan pendidikan antara lain persoalan transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi dari para pengambil kebijakan maupun pihak yang terkena dampak kebijakan itu sendiri.

Akuntabilitas memiliki peranan yang dalam mengembangkan tata kelola pelayanan publik yang baik. Institusi yang berperan dalam lingkup akuntabilitas vertikal maupun horisontal akan menjadi efektif apabila semua pihak memahami manfaat dan pentingnya layanan publik, khususnya dalam bidang pendidikan (Didik Rinan, 2011: 27). Persoalan yang muncul di seputar dunia pendidikan salah satunya adalah masih adanya penarikan biaya sekolah

kepada wali murid di luar ketentuan yang ada, karena memang belum ada standarisasi kebutuhan. Selain itu juga profesionalisme guru maupun manajemen sekolah dalam pengelolaan sekolahnya sehingga terkadang muncul masalah yang tidak diharapkan. Pendidikan sebagai sebuah kebutuhan dasar warga negara sudah selayaknya mendapat perhatian dan pendanaan yang sesuai dari pemerintah.

Dari sekian banyak persoalan pendidikan di Negara kita, salah satunya adalah hal yang paling penting yaitu berkaitan dengan akses terhadap pendidikan. Semakin mahalnya biaya pendidikan dan munculnya jurang pemisahan antara pendidikan negeri dengan swasta menyebabkan mengecilnya akses pendidikan yang berkualitas bagi semua rakyat. Hanya masyarakat yang mampu secara ekonomi saja yang dapat mengakses pendidikan. Perjuangan panjang untuk mendesak kepada pemerintah adanya kebijakan anggaran yang lebih besar bagi pendidikan meskipun berhasil di dalam konstitusi, namun pada kenyataannya lemah dalam praktek penganggarannya. Ketidaksungguhan pemerintah serta pengawalan yang tidak serius dari legislatif atas realisasi kebijakan anggarannya ditambah adanya pengalihan tanggungjawab pembiayaan pendidikan oleh pemerintah kepada sekolah yang lalu menimbulkan praktek-praktek pendidikan mahal, menyebabkan semakin terpuruknya dunia pendidikan di Indonesia (Unang, dkk: 2007: 2).

Pendidikan merupakan kunci keberhasilan masa depan suatu bangsa. Dengan Dana pendidikan sebesar 20% (dua puluh persen) baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) merupakan jumlah yang cukup besar untuk penyelenggaraan pendidikan. Upaya Negara untuk memenuhi hak dasar atas pendidikan yang bersifat universal dengan pembatasan pada pendidikan dasar sembilan tahun sejatinya mampu menyelesaikan problem pembiayaan pendidikan (Ratna Mustika Sari, 2014: 23). Ketercukupan dana pendidikan untuk satuan pendidikan menentukan keberhasilan penyelenggarannya. Dana pendidikan yang bersumber dari APBN dan APBD dikelola dan disalurkan ke sekolah-sekolah melalui lembaga pemerintah yang menangani pendidikan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/ kota. Dana tersebut disalurkan melalui berbagai jenis program dan kegiatan di masing-masing tingkat pemerintahan. Sistem pengalokasian dana selama ini sangat beragam dengan rumusan yang belum tentu mudah dipahami.

Koordinasi yang jelas antar tingkat pemerintahan dalam pendanaan pendidikan serta mekanisme penyaluran dan rumusan yang tepat sangat menentukan efektivitas pendanaan pendidikan. Dana yang sudah dialokasikan dalam jumlah yang sangat besar selama ini harus dipastikan dapat memberikan manfaat individu (*private benefit*) maupun manfaat sosial (*social benefit*). Untuk itu, mekanisme dan pengalokasian pendanaan pendidikan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/ kota, dan sekolah/ madrasah haruslah tepat dan transparan.

Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan, --termasuk pendanaan dan/atau pembiayaan pendidikan-- merupakan imperatif dari peraturan perundang-undangan sehingga sudah seharusnya untuk dilaksanakan

dengan sebaik-baiknya. Dalam tataran kehidupan kenegaraan, transparansi dan akuntabilitas keuangan bahkan dipandang sangat strategis untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) seperti dinyatakan oleh Nasution (t.t, 4) bahwa:

-Good governance, termasuk transparansi dan akuntabilitas fiskal, merupakan salah satu tali pengikat utama untuk mempertahankan keutuhan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Transparansi dan akuntabilitas fiskal itu diharapkan dapat mengurangi sumber potensi konflik atas dasar SARA, saling curiga antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah.

Dalam konteks pengelolaan (dana) pendidikan -sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan PP No. 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Pendidikan- bahwa pada prinsipnya pengelolaan pendidikan pada setiap jenjang pemerintahan (Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota) dan satuan penyelenggara pendidikan (sekolah/madrasah), baik yang didirikan oleh pemerintah maupun masyarakat, ditujukan untuk menjamin antara lain:

- a. Akses masyarakat atas pelayanan pendidikan yang mencukupi, merata, dan terjangkau;
- b. mutu dan daya saing pendidikan serta relevansinya dengan

kebutuhan dan/atau kondisi masyarakat;

- c. efektivitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan.

Kebijakan pendanaan pendidikan di Indonesia pada dasarnya sudah sangat lengkap, dari tingkat nasional sampai daerah, mencakup tataran strategis sampai taktis dan teknis operasional, dalam bentuk peraturan perundang-undangan sampai dengan petunjuk teknis pelaksanaan. Namun demikian dalam implementasi di lapangan masih terdapat berbagai pihak yang memperlakukan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pendidikan di negeri ini (Baines & Ehrmann, dalam Hallak & Poisson, 2006; Sirait, 2013; dan Al'Afghani, 2015 dalam makalah Udik Budi Wibowo, 2015; 1). Permasalahan yang muncul di jenjang pendidikan dasar diantaranya yaitu tentang sumbangan, peran komite dan terbatasnya dana di sekolah dengan murid sedikit (kurang). Selain itu juga adanya perbedaan penafsiran tentang sumbangan menjadikan kebijakan yang diambil oleh sekolah bahkan dinas pendidikan berbeda. Sumbangan di asumsikan sebagai peran serta masyarakat yang dinilai sebagai sesuatu yang sah dan diperbolehkan. Hal tersebut juga diperkuat dengan peran komite yang di indikasi memiliki peran penting dalam memberikan dukungan pendanaan sekolah. Bahkan peran komite juga sebagai pengelola dana masyarakat/ sumbangan. Dana sumbangan menjadi salah satu sumber dana yang memberikan kemudahan bagi sekolah di mana pertanggungjawabannya tidak seperti pertanggungjawaban dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) / Dana Alokasi Khusus (DAK). Penggunaan dana

sumbangan lebih fleksibel dan pertanggungjawaban juga mudah, itu adalah indikasi yang terlihat dari beberapa temuan LOS DIY.

Berbeda dengan jenjang pendidikan menengah atas seperti Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) sederajat, permasalahan biaya pendidikan juga memberikan peluang adanya penyimpangan. Kontrol dan peluang pungutan menjadi ruang untuk adanya penyimpangan. Untuk jenjang pendidikan menengah atas sederajat, pemerintah telah mengalokasikan dana BOS setiap siswa sebesar Rp 1.200.000,-/ siswa/ tahun, ditambah BOSDA dan BOP. Selain BOS tersebut sekolah juga bisa melakukan pungutan, adanya peluang pungutan tersebut tidak dibarengi dengan kebijakan pengawasan yang jelas sehingga kata kunci “wajar, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan” menjadi catatan tersendiri bagi jenjang pendidikan menengah atas atau sederajat.

Dari berbagai keterangan yang muncul ada pernyataan bahwa jabatan kepala sekolah di jenjang pendidikan menengah atas lebih diminati dibanding dengan kepala sekolah jenjang pendidikan dasar sudah cukup memberikan kesan bahwa sumber dana yang bergulir di sekolah menengah atas lebih banyak sehingga peluang penyimpangan juga besar. Di jenjang pendidikan menengah atas dan sederajat juga ditemukan bahwa peran komite/ dewan sekolah juga sangat besar dalam melakukan upaya pengumpulan dana pendidikan. Permasalahan pembiayaan pendidikan cukup menarik dikaji karena banyak celah penyimpangan yang terjadi di dalam pengelolaan dan penggunaan biaya pendidikan/pendanaan pendidikan khususnya di DIY.

Di Indonesia penyelenggara pendidikan formal tidak hanya oleh pemerintah, namun juga oleh lembaga swasta. Hal tersebut telah berlangsung sejak zaman penjajahan hingga sekarang. Dalam perjalanannya tentunya terjadi permasalahan yang menyertai. Masalah dunia pendidikan di Indonesia sejak era kemerdekaan hingga saat ini masih cukup banyak dan berkembang sesuai zaman. Jika pada masa penjajahan sekolah negeri hanya untuk orang asing dan anak-anak pejabat pribumi, maka saat ini masalah pendidikan yang lebih sering muncul antara lain pengelolaan sekolah yang di rasa belum sepenuhnya profesional, kesenjangan antara sekolah swasta dan negeri dan kesejahteraan guru swasta yang masih jauh dari upah minimum regional (UMR) apalagi dibandingkan dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), sehingga upah buruh dengan guru bisa jadi lebih besar buruh. Sebenarnya tidak bermaksud mengabaikan peran buruh, namun guru yang memiliki tugas mulia, yakni mengajar dan mendidik merupakan agen perubahan, sehingga perlu penghargaan yang layak.

Ketidaksesuaian upah guru ini juga bisa menjadi pintu munculnya permasalahan, meski tidak berkolerasi secara langsung. Guru sebagai tenaga profesional adalah jika mampu melaksanakan tugasnya dalam mendidik dan mengajar sebaik-baiknya sesuai kompetensi yang telah ditentukan. Hal ini sesuai UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003, ada sebutan tenaga kependidikan dan pendidik. Tenaga kependidikan adalah anggota masyarakat yang mengabdikan diri dan diangkat untuk menunjang penyelenggaraan pendidikan (Pasal 1 ayat 5), sedangkan pendidik adalah tenaga kependidikan yang berkualifikasi

sebagai guru, dosen, konselor, pamong belajar, widyaiswara, tutor, instruktur, fasilitator dan sebutan lain yang sesuai dengan kekhususannya, serta berpartisipasi dalam menyelenggarakan pendidikan (pasal 1 ayat 6). Jadi pendidik itu merupakan tenaga kependidikan, tetapi tenaga kependidikan belum tentu pendidik.

Kewajiban pendidik menurut UU SISDIKNAS pasal 40 ayat 2: 1) Menciptakan suasana pendidikan yang bermakna, menyenangkan, kreatif, dinamis dan dialogis; 2) Mempunyai komitmen secara profesional untuk meningkatkan mutu pendidikan; 3) Memberi teladan dan menjaga nama baik lembaga, profesi dan kedudukan sesuai dengan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Sedangkan Hak pendidik menurut UU Sisdiknas No 20 Tahun 2003 pasal 40 ayat 1: 1) Memperoleh penghasilan dan jaminan kesejahteraan sosial yang pantas dan memadai; 2) Memperoleh penghargaan sesuai dengan tugas dan prestasi kerja; 3) Memperoleh pembinaan karier sesuai dengan tuntutan pengembangan kualitas. Inisiasi Profesi Keguruan; 4) Memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas dan hak atas hasil kekayaan intelektual, dan 5) Memperoleh kesempatan untuk menggunakan sarana, prasarana dan fasilitas pendidikan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Pendidikan dan pembelajaran harus dapat berlangsung di tiga lingkungan pendidikan sekaligus, yaitu lingkungan Keluarga, lingkungan Sekolah dan lingkungan Masyarakat, yang oleh Ki Hajar Dewantara disebut tri pusat pendidikan (Buchory, 2009: 102) yang dalam prakteknya ada yang secara

formal, informal dan non formal. Masyarakat sudah ambil bagian salah satunya lewat yayasan dengan mendirikan sekolah swasta. Lembaga pendidikan swasta umumnya mampu menyediakan sarana prasarana tetapi belum mampu mensejahterakan guru dan karyawan maka pemerintah di sisi yang lain berkewajiban memenuhi hal tersebut. Sekolah negeri diselenggarakan Pemerintah dengan dana penuh dan pada umumnya sudah sejahtera. Pendidikan di Nusantara awalnya diselenggarakan oleh lembaga pendidikan swasta, diawali oleh Taman Siswa di Yogyakarta dengan sistem *Among Ing Ngarso Sung Tulodo Ing Madyo Mangun Karso Tut Wuri Handayani*.

Dunia pendidikan, khususnya swasta sebagai sebuah aktivitas yang pada umumnya non profit memiliki berbagai macam persoalan terkait etika usaha. Masih belum jelasnya status lembaga pendidikan khususnya yang non negeri sering kali diabaikan oleh pemerintah terkait pendanaan dalam mendukung kegiatan pendidikan. Status negeri dan non negeri ini sering menjadi masalah dalam praktek keseharian dunia pendidikan. Sekolah non negeri dalam tahapan penerimaan siswa didik sudah mendapat perlakuan berbeda, sehingga prakteknya sekolah tersebut sering kali menerima peserta didik yang sudah tidak diterima di sekolah negeri. Hal tersebut diakui ataupun tidak merupakan sebuah tantangan tersendiri karena kebanyakan yang diterima sebagai siswa sekolah non negeri secara akademik (sekaligus secara ekonomi keluarga) di bawah siswa yang diterima sekolah negeri.

Sekolah swasta juga disebut sebagai sekolah independen, tidak dikelola oleh pemerintah daerah, provinsi atau nasional; mereka memperoleh hak untuk menyeleksi siswa dan didanai seluruhnya atau sebagian dengan membebaskan biaya sekolah kepada siswa, daripada bergantung pada dana pemerintah. Siswa dapat memperoleh beasiswa masuk sekolah swasta yang menjadikan biaya sekolah lebih mudah tergantung bakat siswa, misalnya beasiswa olahraga, beasiswa seni, beasiswa akademik, dan lain-lain.

Sekolah keagamaan dan denominasional membentuk turunan dari sekolah swasta. Sekolah seperti ini mengajarkan pendidikan agama, bersama dengan mata pelajaran akademik untuk memperkuat keyakinan dan tradisi siswa. Sekolah lainnya menggunakan denominasi sebagai label umum untuk menggambarkan sesuatu yang menjadi dasar kepercayaan para pendiri, tetapi masih mempertahankan perbedaan antara akademik dan agama. Hal ini termasuk sekolah paroki, sebutan yang sering digunakan untuk menyebut sekolah Katolik Romawi. Kelompok agama lainnya yang masuk dalam sektor pendidikan swasta yaitu Islam, Protestan, dan Kristen Ortodoks.

Upaya menjaga dan meningkatkan mutu pelayanan publik telah lama menjadi persoalan yang belum terpecahkan. Walau pemerintah yang memegang mandat *Public Service Obligation* terus berupaya mengoptimalkan dalam memberikan hak bagi warga negara dalam bentuk "melayani", membantu atau menolong warga negara untuk memenuhi kebutuhannya, akan tetapi pada titik tertentu pemerintah mengalami keterbatasan sehingga membutuhkan peran swasta.

"Di era demokratisasi saat ini sektor swasta harus mendapat peran dan bahkan harus diberikan perlindungan agar dapat menjalankan dengan optimal. Mengapa demikian, karena pelayanan publik itu sangat mendukung tercapainya tujuan besar *Good Governance*," (Suratman, 2013). Peran masyarakat dalam sektor swasta menjadi strategis, seiring dengan adanya perubahan *mindset*. Pemerintah sebagai regulator dan operator di dunia bisnis harus menjadi fasilitator dalam menciptakan iklim yang kondusif, sehingga sektor swasta dapat mengoptimalkan perannya secara maksimal. Dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, sektor swasta tentunya harus memperhatikan etika yang diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Hal-hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkan integritas dalam pelayanan publik berdasarkan konsep tersebut dan tantangan yang harus dihadapi adalah bagaimana menyiasati strategi pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Hal pertama adalah strategi pelayanan diperlukan untuk memberikan layanan dengan mutu yang sebaik mungkin kepada masyarakat. Strategi layanan yang efektif harus didasari oleh konsep atau misi yang dapat dengan mudah dimengerti oleh individu dalam organisasi serta diikuti oleh suatu tindakan nyata yang bermanfaat bagi masyarakat. Kemudian yang kedua bagaimana ketersediaan sumber daya manusia yang dimiliki yang memberikan layanan dengan standar pelayanan maksimum di bidang pelayanan publik. Hal ketiga adalah menyangkut sistem layanan, bagaimana sektor swasta mampu menyiapkan prosedur atau tata cara dalam memberikan layanan kepada

masyarakat dan dirancang sesederhana mungkin dalam arti tidak kompleks, sehingga dapat membingungkan masyarakat pengguna layanan.

Tentu saja dalam setiap penyelenggaraan layanan publik yang menyangkut hak dasar warga negara terjadi masalah, baik besar maupun kecil. Demikian juga di layanan swasta, masalah dunia pendidikan tidak bisa sepenuhnya hanya diserahkan kepada para penyelenggara dunia pendidikan, dalam hal ini secara garis besar antara pemerintah dan swasta. Perlu pihak lain yang menjembatani hubungan antara pemerintah dengan swasta terkait pengelolaan pendidikan.

Permasalahan guru swasta khususnya terkait kesejahteraannya selalu menjadi perbincangan yang menarik sekaligus memprihatinkan dari tahun ke tahun. Yang banyak menjadi perbincangan adalah kesenjangan gaji guru Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan gaji guru swasta non PNS. Ada beberapa insentif yang diberikan kepada guru swasta dari pemerintah, antara lain tunjangan sertifikasi dan tunjangan fungsional. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sering muncul kesan dipersulit. Contohnya, ketika mau ikut sertifikasi maka persyaratannya semakin ketat atau berubah dari tahun ke tahun sehingga banyak yang gagal memenuhi ketentuan sertifikasi. Setelah lulus sertifikasi, pencairan dananya sering terlambat sampai berbulan-bulan dan tidak ada penjelasan terkait dengan keterlambatan tersebut. Ada permasalahan lain terkait dengan tunjangan sertifikasi yaitu tidak semua guru dapat mengajar 24 (dua puluh empat) jam dalam seminggu karena setiap

sekolah mempunyai kuota mengajar yang berbeda-beda tergantung jumlah kelasnya dan jenis mata pelajarannya.

Ada permasalahan lain lagi, ketika yayasan yang menaungi guru swasta tidak begitu empati terhadap guru atau pegawai yayasan dan umumnya mereka tidak mempunyai posisi tawar ketika diberikan gaji yang jauh dari Upah Minimum Provinsi (UMP). Yang terjadi adalah 'keterpaksaan' dari guru yayasan untuk terus mengajar (mengabdikan) tanpa tahu kapan gaji akan meningkat. Akhirnya guru swasta mencari penghasilan lain selain mengajar sehingga terkadang kurang optimal dalam proses belajar mengajar.

Dalam hal pengelolaan sekolah, pihak yayasan semestinya lebih terbuka atau transparan kepada guru atau pegawai sehingga manakala keadaan keuangan yayasan menurun maka warga yayasan juga bisa memahami. Begitu juga sebaliknya ketika kondisi keuangan yayasan berlebih tentunya ada penghargaan untuk warga yayasan. Apalagi sekarang ada Dana Bantuan Operasional Sekolah Nasional (BOS NAS), Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOS DA) Provinsi dan Kabupaten yang diberikan untuk siswa melalui sekolah yang seharusnya berdampak tidak langsung pada peningkatan kesejahteraan guru swasta karena biaya operasional siswa sebagian sudah ditanggung negara.

Sebenarnya kalau berbicara secara konstitusi, pendidikan adalah tanggung jawab pemerintah, akan tetapi berbicara pengelolaan sekolah tentunya akan sedikit berbeda antara sekolah negeri dan sekolah swasta. Sekolah negeri

langsung di bawah dinas terkait, sedangkan sekolah swasta otoritas pengelolaan sekolah secara langsung berada di bawah yayasan. Melihat pola hubungan sekolah swasta, yayasan dan dinas terkait, tentunya berimplikasi pada hubungan ketiga pihak tersebut dengan guru swasta. Ada yang melihat diskriminasi yang diterapkan pemerintah antara guru PNS dan guru swasta/non PNS.

Dikotomi sekolah-madrasah dan dikotomi sekolah negeri-swasta menjadi bagian dari kebijakan kontra produktif. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya sekolah/madrasah yang kekurangan murid dan sebagian diantaranya mengembalikan ijin operasional. Jumlah murid sangat berpengaruh terhadap daya dukung operasional. Terlebih penghitungan biaya operasional yang didasarkan jumlah murid, sekolah/madrasah yang jumlah muridnya banyak maka banyak pula dana operasional yang diterima demikian pula sebaliknya (Ki Sugeng Subagya, 2015: 113). Dinas pendidikan sebagai unsur yang mewakili pemerintah mengatakan bahwa guru swasta menjadi tanggung jawab yayasan akan tetapi pemerintah tetap membantu guru swasta dengan adanya tunjangan sertifikasi dan tunjangan fungsional. Pertanyaannya apakah cara mengajar atau bobot materi yang diajarkan antara guru swasta dan guru negeri berbeda, sehingga tidak ada standar upah minimum untuk guru. Dalam hal ini pemerintah (dinas pendidikan) menyerahkan sepenuhnya kepada yayasan terkait dengan besaran upah yang harus diterima guru swasta.

Di sisi lain, tunjangan sertifikasi yang besarnya sama diberikan kepada guru negeri dan guru swasta yang telah memenuhi syarat yang ditentukan.

Sedangkan tunjangan fungsional dari pemerintah untuk sebagian guru swasta/Non PNS sebesar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) per bulan dan itu pun terkadang diberikan secara rapel per 3 (tiga) atau 6 (enam) bulan. Selain masalah upah juga terkadang muncul masalah dari pihak yayasan yang turut campur terlalu dalam terkait pengelolaan sekolah sehingga menimbulkan ketidaknyamanan pada sisi guru di sekolah tersebut. Hal ini juga sering menjadi bom waktu yang dapat muncul setiap saat.

Dari beberapa problematika yang ada, maka perlu kesepahaman baik guru swasta, yayasan dan pemerintah untuk mencari solusi perbaikan kesejahteraan guru dan pegawai sekolah swasta. Hal tersebut tentu didasari semangat untuk perbaikan mutu pendidikan yang lebih baik lagi tidak hanya di sekolah negeri.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Adanya kebijakan sekolah atau Yayasan yang merugikan masyarakat sebagai murid maupun orang tua siswa.
2. Adanya kebijakan Yayasan yang merugikan guru/karyawan.
3. Ada keputusan kepala sekolah yang merugikan guru/karyawan.
4. Problematika sekolah swasta DIY yang diadukan ke LOS DIY.

C. Pembatasan Masalah

Masalah penyelenggaraan pendidikan di sekolah swasta di DIY dan sebagainya. Dari jenjang SD hingga SMA/SMK. Dalam penelitian ini masalah

dibatasi hanya pada kasus mengenai pendidikan swasta baik terkait dalam Yayasan maupun institusi sekolahnya yang diadukan ke LOS DIY dalam periode 2012 sampai dengan 2014.

D. Rumusan Masalah

Luasnya cakupan tentang permasalahan pendidikan yang diadukan ke LOS DIY, menjadikan perlunya perumusan permasalahan penelitian. Penelitian ini akan mengungkap masalah-masalah berikut ini:

1. Apa Tugas dan Fungsi LOS dalam Pelayanan Publik di DIY?
2. Permasalahan apa saja yang sering muncul di sekolah swasta?
3. Faktor apa yang membuat masyarakat DIY mengadukan permasalahan sekolah swasta ke LOS DIY?
4. Bagaimana peran LOS DIY dalam menyelesaikan permasalahan pendidikan swasta di DIY?

E. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mendiskripsikan Tugas dan Fungsi LOS DIY.
2. Mendeskripsikan permasalahan sekolah swasta di DIY.
3. Mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat DIY mengadukan persoalan sekolah swasta ke LOS DIY.
4. Mendeskripsikan peran LOS DIY dalam pemecahan masalah sekolah swasta di DIY.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Bertambahnya wawasan dan pengetahuan mengenai permasalahan sekolah swasta di DIY dan cara penanganannya oleh LOS DIY.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan akan berguna bagi pengambil kebijakan di bidang pendidikan seperti sekolah, komite sekolah, praktisi pendidikan, dinas pendidikan maupun dewan pendidikan agar permasalahan yang sama tidak terjadi lagi.