

Pengawasan dalam Kerangka Sistem Pendidikan Nasional

□ ***Dr. H. Dedi Supriadi***
(IKIP Bandung)

Dalam benak sebagian orang, pengawasan -- termasuk dalam bidang pendidikan dan kebudayaan -- sering diasosiasikan secara terbatas pada bagaimana sumberdaya (khususnya dana) digunakan. Kemudian dipersempit lagi menjadi: apakah tidak terjadi penyimpangan? "Temuan besar" dari suatu proses pengawasan pun hampir selalu berkaitan dengan, atau mengacu kepada, sejauh manakah dana yang telah dianggarkan dimanfaatkan. Jawabannya paling tidak ada dua: ada penyimpangan atau tidak ada penyimpangan.

Suatu temuan dikatakan besar bila jumlah uang yang tidak jelas pemakaiannya atau tidak jelas pertanggungjawabannya juga besar -- sebutlah ratusan juta atau milyaran rupiah. Temuan dikatakan kecil bila sebaliknya. Jadi kelihatannya, adalah aspek administrasi dari penggunaan anggaran/uang beserta bukti fisiknya lebih menonjol. Sejauh menyangkut produk kegiatan yang dibiayai anggaran pembangunan, tampaknya hal itu pun masih lebih banyak berkenaan dengan wujud fisiknya. Sejauh manakah secara kualitatif hal itu menimbulkan perubahan secara signifikan dan bermakna -- yang lebih subtle sifatnya -- masih agak terabaikan.

Dalam kerangka sistem pendidikan nasional, pengawasan lebih dari sekadar menyangkut bagaimana uang dibelanjakan dan bagaimana sarana dan tenaga dimanfaatkan untuk mencapai tujuan. Untuk itu, ada baiknya kita mengacu kepada UU No. 2/1989 tentang Sisdiknas.

Pasal 52: Pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah ataupun

oleh masyarakat dalam rangka pembinaan perkembangan satuan pendidikan yang bersangkutan.

Penjelasan: Pemerintah berkewajiban membina perkembangan pendidikan nasional dan oleh sebab itu wajib mengetahui keadaan satuan dan kegiatan pendidikan baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah sendiri maupun oleh masyarakat.

Pengawasan lebih merupakan upaya memberi bimbingan, binaan, dorongan, dan pengayoman bagi satuan pendidikan yang bersangkutan yang diharapkan terus menerus dapat meningkatkan mutu pendidikan maupun mutu pelayanannya.

Pasal 53: Menteri berwenang mengambil tindakan administratif terhadap penyelenggaraan satuan pendidikan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini.

Penjelasan: Tindakan administratif berwujud pemberian peringatan sebagai tindakan yang paling ringan dan perintah penutupan satuan pendidikan yang bersangkutan sebagai tindakan yang paling berat.

Dalam kutipan di atas tampak bahwa dalam kerangka Sisdiknas kita, pengawasan lebih luas dari apa yang dipersepsi secara terbatas oleh sebagian orang. Pengawasan meliputi segala kegiatan yang bertujuan untuk mengidentifikasi, memantau, menilai, dan melakukan diagnosis terhadap apa yang terjadi dalam proses pendidikan nasional mulai pada tataran yang mikro (sekolah) hingga makro (nasional). Tujuannya bukan sekadar untuk menemukan apa yang dicari atau menghasilkan laporan/temuan, melainkan yang lebih penting lagi ialah apa yang perlu dan mesti dilakukan

untuk membuat apa yang dijadikan sasaran pengawasan beserta komponen-komponen sistemnya itu lebih baik lagi, lebih efektif, lebih efisien, lebih bermutu, lebih relevan, lebih bermakna, lebih terandal, lebih berwibawa -- atau secara kualitatif maupun kuantitatif semakin baik dari waktu ke waktu. Dengan demikian, pengawasan menjadi pijakan untuk perbaikan, dasar untuk pembinaan dan pengembangan, dan sarana untuk mencapai keadaan yang lebih baik.

Dengan kedudukan yang sedemikian penting itu, maka pengawasan merupakan bagian terpadu dalam totalitas penyelenggaraan sistem pendidikan nasional. Proses pendidikan pada tataran manapun menjadi tidak lengkap (atau baru sampai koma) apabila tidak disertai dengan pengawasan -- bagaimana pun wujudnya dan siapapun yang melakukan fungsi pengawasan itu. Usaha-usaha perbaikan dan pengembangan menjadi tidak cukup punya dasar apabila tidak didasarkan pada hasil pengawasan. Di samping itu, adanya bab khusus mengenai pengawasan dalam UUSPN dan PP-nya juga menunjukkan betapa pengawasan sangat penting dalam kerangka Sisdiknas. Ia bukan pelengkap, melainkan bagian dari siklus dan dinamika pengelolaan pendidikan nasional.

Berdasarkan pemikiran tersebut -- yang terkandung secara implisit dalam UUSPN -- maka apa yang disebut dengan temuan pengawasan akan merentang dari, misalnya, bagaimana seorang guru/dosen mengajar, apakah penataran yang diikutinya secara kualitatif memberikan dampak yang nyata pada siswa, bagaimana sarana didayagunakan, waktu belajar digunakan, buku dimanfaatkan, kurikulum dilaksanakan, dan apakah perubahan yang terjadi itu setara dengan usaha, waktu, dan dana yang dikeluarkan hingga secara nasional bagaimana proyek-proyek dikelola, berapa dana dibelanjakan untuk apa, bagaimana pertanggungjawabannya, dan apakah hasil-hasil yang diperleh itu secara kuantitatif maupun kualitatif setara dengan sumber daya yang

digunakan/dimiliki.

Dengan rentangan yang sedemikian luas itu, maka pengawasan dalam kerangka Sisdiknas kita merupakan pekerjaan yang raksasa. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan begitu luasnya cakupan yang mesti diawasi, baik dari segi cakupan wilayah (Indonesia) yang amat luas dengan segala karakteristik geografis, demografis, dan sosiografisnya, manusia yang terlibat dalam proses pendidikan nasional (sekitar 44 juta peserta didik atau sekitar seperlima dari jumlah penduduk, 2 juta tenaga kependidikan atau separoh dari seluruh jumlah PNS), jenis program dan kegiatan yang dilaksanakan, dan banyak lagi.

Tantangan yang kita hadapi dalam upaya mewujudkan pengawasan yang efektif dan efisien semakin tidak ringan karena beragam faktor. Di antaranya: (i) sifat dari sistem pendidikan nasional yang cenderung "terpusat", (ii) kondisi aparat pengawasan; (iii) budaya pengawasan; dan sejauh menyangkut soal anggaran (iv) administrasi anggaran pendidikan.

Kita menganut sistem pendidikan nasional yang cenderung "terpusat" dengan menempatkan pusat benar-benar sebagai "pusat" dan daerah merupakan kepanjangan tangan dari pusat. Pusat bukan hanya bertindak sebagai pembuat kebijakan, decision maker, atau regulator, melainkan juga pelaksana kebijaksanaan, implementor, executing agency, yang dengan bantuan Kanwil/Kandep/Kancam menjangkau ke tataran sekolah. Dalam keadaan yang demikian dan mengingat span of control yang begitu rupa, maka aparat pengawasan pusat yang terbatas jumlahnya dituntut untuk mampu menjangkau seluruh wilayah Indonesia dengan ragam karakteristiknya yang sedemikian luas.

Akibatnya, sehebat-hebatnya suatu lembaga pengawasan akan "kewalahan", akan exhausted, untuk melakukan tugas yang demikian besar, luas, dan dalam. Di samping itu, kaca mata "pusat" biasanya kurang peka terhadap hal-hal yang unik, peculiar, esoterik,

dan emic pada tataran yang paling rendah yaitu sekolah karena temuan yang diangkat akan cenderung diinferensikan dan diabstraksikan sedemikian rupa sehingga memiliki tingkat generalitas yang tinggi.

Ada perkembangan yang baik dalam beberapa tahun terakhir ini. Misalnya, semakin banyak proyek-proyek pendidikan yang pengelolaannya "didaerahkan" (didekonsentrasikan, bukan didesentralisasikan) hingga tataran propinsi dan bahkan beberapa di antaranya mulai menjangkau Dati II. Dalam konteks dekonsentrasi, peranan pusat tetap besar dalam mengkoordinasikan dan memantau proyek secara nasional. Cara seperti ini akan mempersempit jarak antara tempat proyek dikelola dengan target yang dilayaninya. Keuntungan lain, daerah diharapkan lebih mampu memahami kebutuhan dan karakteristik daerahnya, karena itu lebih responsif terhadap kondisi nyata yang dihadapinya. Syukur pula jika terjadi kompetisi antarmereka untuk menjadi yang terbaik.

Dari segi pengawasan, hal tersebut akan menguntungkan karena paling tidak akan lebih mudah mendeteksi dampak dari proyek dimaksud. Tetapi bagi daerah, tantangannya menjadi tidak ringan, karena daerah yang selama ini banyak diatur oleh pusat mesti dapat mengambil keputusan yang terbaik untuk dirinya sendiri, dapat mengelola dirinya sendiri, yang dengan itu menuntut tersedianya sumber daya manusia yang makin tangguh. Dengan makin banyaknya proyek yang didaerahkan, misalnya, sejumlah Kanwil/Kandep mulai merasakan sulitnya mencari sumberdaya manusia yang dapat diberi kepercayaan besar untuk mengelola proyek, apalagi jika melibatkan dana bantuan luar negeri.

Risalah ini secara berulang-ulang memberikan tekanan kepada tataran sekolah, karena memang di situlah proses pendidikan yang sesungguhnya terjadi. Apa yang kita pikirkan, rencanakan, skenarioan, dan lakukan di Jakarta pada akhirnya harus terlihat pada

tataran sekolah dalam indikator-indikator seperti: apakah mutu makin baik, guru makin cakap dan bermotivasi, sarana dan prasarana makin dimanfaatkan, jumlah siswa makin meningkat, angka putus sekolah dan tinggal kelas makin menurun, dan banyak lagi. Jika tidak, maka apapun yang kita lakukan akan menjadi kurang berarti.

Memang kita mempunyai aparat pengawasan di tingkat Kanwil. Akan tetapi seperti telah banyak diungkapkan, fungsi administratif dari pengawasan lebih menonjol daripada fungsi-fungsi pembinaan yang secara sengaja mengarah pada usaha untuk mendorong terjadinya perubahan-perubahan kualitatif yang nyata.

Berkenaan dengan kendala kultural, dapatlah dikatakan bahwa karakter masyarakat kita dan budayanya membuat pengawasan yang efektif dan efisien menjadi persoalan yang tidak mudah diwujudkan. Misalnya, bahwa sesuatu itu baik atau buruk, kurang atau lebih, kadang-kadang sulit dinyatakan secara apa adanya. Apabila sesuatu itu baik, sebagian dari masyarakat kita belum pandai memberikan apresiasi yang dapat memotivasi seseorang atau suatu lembaga untuk lebih meningkatkan kinerjanya.

Apabila ditemukan sesuatu yang kurang baik, maka ada kalanya itupun sulit dikatakan secara terus terang. Pengungkapan sesuatu yang kurang yang sebenarnya masih dalam batas-batas tugas dan fungsi pengawasan untuk menyatakannya sekalipun, dapat dengan mudah ditafsirkan lain, katakanlah dianggap sebagai sentimen pribadi. Dalam masyarakat yang demikian, seringkali cara lebih penting daripada substansi. Begitu sibuk orang memikirkan cara, akhirnya substansinya sendiri menjadi terabaikan.

Pada tataran yang lebih tinggi -- atau paling tinggi -- rumitnya liku-liku birokrasi, kekakuan, dan fragmentasi anggaran pendidikan kita yang melibatkan banyak instansi, merupakan persoalan tersendiri. Jauh sejak

tahun 1989, Bank Dunia dalam laporan "monumentalnya" berjudul Basic Education Study telah menyorot soal ini. Hingga laporan terakhir, birokrasi dan fragmentasi anggaran pendidikan terus diangkat, misalnya dalam laporan, Indonesia: Suggested Priorities for 5 Education (April 1997), dan terakhir dalam Indonesia: Sustaining High Growth with Equity (Mei 1997).

Fragmentasi anggaran maksudnya ialah, untuk kegiatan yang hampir sama atau untuk jenjang pendidikan yang sama, anggaran tersebar di beberapa Departemen. Prosesnya melibatkan Biro Perencanaan Departemen (Depdikbud, Depag, Depdagri), Bappenas, dan Departemen Keuangan. Rantai birokrasi yang panjang dan fragmentasi anggaran itu mempunyai akibat-akibat tertentu. Misalnya, tidak mudah melacak sumber kelemahan jika terjadi masalah; masing-masing pihak akan menunjuk yang lain atau justru melindungi yang lain. Akibat lain, banyak ongkos tambahan untuk tidak dikatakan sebagai invisible cost untuk suatu kegiatan/proyek yang mengakibatkan tidak efisien.

Untuk memperoleh gambaran yang agak utuh mengenai pandangan Bank Dunia tersebut, berikut ini dikutip paragraf yang berkenaan dengan isu kekakuan dan fragmentasi anggaran pendidikan.

3.29. *Process and Fragmentation of Budget. Organizational complexity is reflected in rigidity and fragmentation of the Budget. Consequently, there is virtually no substitutability among expenditure categories (for example, reducing spending on surplus teachers cannot be used to improve textbook supplies), and managers have little incentive to economize on use of either. Moreover, budgeting involves at least five ministries (MOF, BAPPENAS, MOEC, MOHA, and MORA plus BAKN) and at least four levels of administration (center of MOEC and MOHA, provincial Kanwil and Dinas I, district Kandep and Dinas II and sometimes subdistrict kancam*

and dinas kecamatan.

3.30. *This system has several other negative implications. It encourages a clear sense of responsibility on the part of any level of government or agency. Even when the responsibility is clear (as in the maintenance of school buildings), problems of implementation, monitoring and accountability allow many schools to deteriorate. Planning and development of services provision are difficult. There is no regular assessment of the real level of funding needed, and when money is tight, cuts usually fall on operation and maintenance and quality funding. Also, it is difficult to ascertain and ensure that resources are distributed equitably between regions since each source of finance is allocated separately according to different criteria. Finally, the multiplicity of sources of finance makes room for abuse. (World Bank, May 1997: 70)*

Di antara saran-saran yang dapat diajukan untuk mengefektifkan pengawasan adalah berikut ini.

Pertama, kegiatan pemantauan dan penilaian perlu digiatkan dengan melibatkan aparat pengawasan fungsional. Upaya melibatkan badan-badan independen seperti kalangan perguruan tinggi juga perlu menjadi alternatif, terutama untuk melihat dampak pada tataran sekolah.

Kedua, aparat pengawasan di tingkat daerah perlu lebih diberdayakan sehingga memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan fungsinya. Kalau sekarang pengawas cenderung menjadi pekerjaan bagi senior yang kurang lagi punya tempat pada jabatan struktural atau guru-guru senior yang mendekati pensiun, maka perlu ada perubahan agar pengawasan menjadi pekerjaan profesional -- yang status jabatan profesionalnya telah diakui oleh Kantor Menpan -- dengan prospek yang baik, dan diisi oleh orang-orang yang qualified, tahu persoalan yang diawasinya, dan ada kemauan untuk menjalankan fungsinya. Salah satu Kanwil Depdikbud yang telah mencoba

mengarah ke sana adalah Kanwil Jawa Barat dengan merumuskan apa yang mesti dikerjakan oleh pengawas manakala mereka datang ke sekolah, indikator-indikator apa yang mesti diamati, bagaimana caranya, apa alatnya, serta bagaimana melaporkan dan menindaklanjutinya. Selain itu, ada usaha untuk menempatkan orang-orang yang berkemampuan dalam posisi itu, sebagian berusia relatif muda.

Ketiga, perlu dilakukan kaji ulang yang diikuti oleh langkah-langkah yang konkret untuk memecahkan birokrasi dan fragmentasi anggaran pendidikan pada tataran yang paling atas (Departemen dan Bappenas), untuk mengetahui sejauh manakah itu hal tersebut memberikan keuntungan dan/atau kerugian/kesulitan terhadap berfungsinya pengawasan secara efektif dan efisien.