

Desentralisasi dan Meletakkan Dasar-dasar Perbaikan Mutu Sekolah:**Dimensi Pemberdayaan**Oleh: Suyata¹**Abstrak**

Dimensi pemberdayaan desentralisasi pendidikan menuju pendidikan dasar (sekolah dan sistem persekolahan) bermutu dikaji guna membantu proses implementasi di daerah yang sarat akan persoalan. Kecenderungan menyederhanakan permasalahan membangun mutu di tingkat lokal dan bawah perlu dihindari. Daerah perlu mulai merintis upaya menemukan konseptualisasi sekolah dan sistem persekolahan bermutu yang erat sekali hubungannya dengan sistem nilai inti yang diinginkan para stakeholders pendidikan. Sejumlah masalah pelaksanaan upaya perubahan perbaikan disoroti terutama memperhatikan kemantapan dan kesinambungan upaya perbaikan. Pemberdayaan sebagai upaya memberikan kekuatan terhadap individu, kolektivitas, organisasi dan lembaga menjadi unsur penting keberhasilan mengadakan perubahan perbaikan pendidikan. Penataan struktural, penetapan sistem manajemen yang cocok dengan keperluan penerapan perbaikan mutu, pelatihan dengan model, sasaran, waktu, dan jumlah yang tepat, penyediaan sistem dukungan dan bantuan, membangun aliansi edukatif secara luas, mengembangkan partisipasi dan kemitraan pendidikan secara luas, dan lain sebagainya disarankan untuk membangun sekolah dan persekolahan bermutu.

Konsep kunci: mutu, pemberdayaan, dan pemetaan sekolah

¹ Dosen Jurusan Filsafat dan Sosiologi Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta

Pendahuluan

Pemberdayaan semakin populer di masyarakat, terutama oleh maraknya keinginan membela kepentingan kelompok masyarakat yang tereksplotasi, terdominasi, terabaikan, terlupakan, terbodohi, dan terpinggirkan- mereka menjadi lemah, pasrah, serba bergantung, dan menempati posisi bawah. Berkembangnya visi baru membangun memperbaiki kehidupan bersama, aneka ragam upaya untuk kelompok ini dilakukan melalui program aksi menanamkan kesadaran hak dan kepentingan, program advokasi dan pembelaan serta sistem dukungan, penyebaran informasi dan pengetahuan, program pendampingan dan kemitraan, program pelatihan dan pendidikan, dan program mendorong adanya perubahan struktural. Tuntutan adanya peluang tawar menawar posisi sering dijadikan ukuran adanya pemberdayaan (Bosch, 1998, 163). Di mata kelompok yang selama ini menikmati keuntungan lewat hak-hak istimewa, upaya pemberdayaan terkesan sebagai upaya radikal anti penguasa, anti birokrasi, dan anti penyeragaman sehingga gerakan ini cenderung dicurigai, dihambat, dan bahkan dimusuhi. Ketika orang mulai menyadari perlunya perubahan dan pembaharuan, pemberdayaan diterima secara luas, walaupun komitmen dan aksi nyata untuk itu belum terlaksana secara mantap.

Desentralisasi pendidikan merupakan suatu proses perubahan pengurusan dan pengelolaan sekolah dan sistem persekolahan menuju pendidikan bermutu memerlukan perubahan strategi manajemen yang cocok dengan sifat perubahan dan konteks penerapannya. Sifat monolitik kebijakan pengembangan sekolah dan sistem persekolahan secara sentralistik selama ini memerlukan modifikasi. Agar perubahan luas dan kompleks itu dapat dilaksanakan, pemberdayaan secara luas baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, terutama di tingkat pelaksana di garis terdepan perlu diupayakan. Pemberdayaan tak perlu dikait-kaitkan dengan

gerakan anti birokrasi dan kemapanan, melainkan menjadi komitmen dan kepentingan semua pihak. Seperti telah dimengerti umum, gerakan desentralisasi dapat saja sekedar memindahkan pola kerja sentralistik birokratik ke daerah dan akan berakhir dengan keadaan yang selama ini terjadi di sektor pendidikan.

Para pemimpin di daerah dan para pengelola pendidikan di berbagai tingkatan perlu berpikir, bersikap, dan bertindak lebih jernih dan sehat di dalam melaksanakan desentralisasi pendidikan. Walaupun batas-batas teritorial urusan pendidikan itu jelas, tetapi corak urusan dan pengaruh pendidikan tak dapat difahami secara teritorial. Ini berarti kotak-kotak teritorial pendidikan perlu difahami secara dinamis dan feksibel. Antar daerah perlu bekerja sama, berkonsultasi, berkoordinasi, dan belajar sesamanya memasuki era baru pelayanan pendidikan. Komitmen dan kepentingan nasional dan global hendaklah menjadi acuan membangun pendidikan bermutu di setiap daerah, sekolah, dan sistem sekolah.

Permasalahan kita

Gerak desentralisasi pendidikan telah memasuki tahapan penerapan. Daerah dan unit-unit sekolah akan berhadapan dengan aneka ragam masalah baik yang telah lama ada saat urusan pendidikan dikendalikan dari pusat maupun hal-hal baru berhubungan dengan kebijakan baru berbagi kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah tersebut. Nampaknya sementara pandangan di daerah terdapat kecenderungan menyederhanakan permasalahan yang akan mereka hadapi dan reaksi-reaksi bahwa mereka dapat menyelesaikan sendiri urusan pendidikan muncul ke luar. Ini dapat dilihat pada respon apatis bahkan negatif sejumlah daerah terhadap upaya penyiapan kebijakan baru tersebut. Respon seperti itu terasa menyangkut penempatan, pemindahan, dan atau

perpindahan tenaga pendidikan dari pusat ke daerah dan dari satu daerah ke daerah lain; gagasan dan tawaran bantuan teknis pusat untuk daerah sering dinilai sebagai bentuk ketidakrelaan penyerahan kewenangan yang terjadi; introduksi pola perencanaan strategik lokal secara dinamik dianggap sebagai masalah proyek dan kepentingan pusat; dan hal-hal lain yang bersifat membangun jaringan kerja pusat daerah. Memang birokratisasi pendidikan yang bersifat sentralistik dan instruktif di satu sisi menghadirkan ketergantungan daerah terhadap pusat, di sisi lain berkembang kuat keinginan untuk mengatur sendiri urusan-urusan pendidikan. Pengalaman pola memusat setua negara ini lebih banyak mengajarkan cara-cara mengatur orang lain dari pada cara-cara mengatur diri sendiri baik pada tingkat individual maupun kolektif. Akibatnya desentralisasi dapat berubah menjadi upaya memberikan pelayanan pendidikan di daerah oleh daerah yang bersangkutan tanpa menghiraukan sifat nasional dan lintas daerah pendidikan di tengah arus tantangan global yang semakin kuat dan nyata. Semangat membangun daerah bertumpu pada kebutuhan, kepentingan dan kemampuan daerah dengan menghadirkan pelayanan terbaik untuk semua pantas didukung. Tetapi ekses berupa ungkapan serupa sebagai dalih untuk mengejar dan memenuhi kepentingan dan ambisi pribadi dan kelompok akan berakibat lebih buruk dari praktik pengaturan dari pusat selama ini.

Pendidikan nasional kita menghadapi masalah besar melayani berbagai kebutuhan dan kepentingan secara simultan menyangkut urusan pribadi dan kolektif di semua jenjang dan tingkatan. Keutuhan dan kesatuan negara dan bangsa sedang dipertaruhkan. Moralitas nasional sedang goyah kalau tidak dapat dikatakan rusak. Praktik berdemokrasi berbaur dengan anarkhisme dan aneka kekerasan dan pemaksaan kehendak individu dan kelompok. Disfungsi kelembagaan terjadi di mana-mana. Oleh sebab itu revitalisasi kehidupan secara

menyeleuruh perlu dipayakan. Pendidikan sekolah nampaknya tetap menjadi isu dominan membangun prtadi, masyarakat dan bangsa di tengah krisis nasional berkepanjangan dan perubahan cepat dunia global yang kompetitif. Kita memerlukan pendidikan bermutu melalui membangun sekolah-sekolah bermutu mengacu sistem nilai yang dapat mengobati penyakit bangsa yang kini sedang malanda kita semua. Kita

menyeleuruh perlu dipayakan. Pendidikan sekolah nampaknya tetap menjadi isu dominan membangun prtadi, masyarakat dan bangsa di tengah krisis nasional berkepanjangan dan perubahan cepat dunia global yang kompetitif. Berita anarkhisme yang luas dan destruktif dengan melanggar hukum, aturan, dan hak-hak asasi, sikap dan perilaku menghalalkan semua cara demi tercapainya tujuan memenuhi aneka media umum. Mereka itu sekali gus mengimpalikasikan lemahnya sendi-sendi kehidupan kebangsaan. Banyak elit nasional maupun lokal telah kehilangan hati nurani dan membiarkan bentuk-bentuk konflik berkepanjangan dan kebrutalan terjadi di mana-mana. Fenomena ini hendaknya mengisyaratkan pentingnya memikirkan ulang pendidikan bangsa lewat gerak desentralisasi. Para pemimpin di daerah perlu secara serius memikirkan pendirian di daerah dengan tetap mengacu kepentingan bangsa seperti diatur di dalam undang-undang dasar yaitu bangsa yang cerdas lewat satu sistem pengajaran nasional. Membangun pendidikan bangsa di tengah desakan global dan tuntutan lokal (daerah dan sosio-kultural) disertai dengan konflik vertikal dan horizontal yang semakin memerlukan kesungguhan dan kesediaan melupakan kepentingan parokhial dan sektoral di kalangan para pembaharu (reformator) demi kecintaan terhadap tertib hukum, tertib kebangsaan, kedamaian, keadilan, kesejahteraan, persatuan, dan persaudaraan sesama warga bangsa. Oleh sebab itu revitalisasi kehidupan secara menyeluruh perlu dipayakan.

memerlukan sekolah dan sistem persekolahan yang mampu membangun pikiran jernih dan sehat, hati yang bersih dan ikhlas, sikap hidup mandiri serta peduli terhadap sesama, toleran dan percaya terhadap orang lain, dan berserah diri kepada Sang Pencipta alam semesta. Kiranya yang terakhir ini adalah sumber keberdayaan kita, sebab tiada kekuatan kecuali dari padaNya dan atas pertolonganNya.

Sekolah bermutu tidaklah terbatas pada mutu akademik yang ditawarkan sekolah, melainkan lebih luas, meliputi kognitif dan non-kognitif. Mutu sekolah tak terbatas pada keluaran (produk jangka pendek dan jangka panjang) melainkan juga masukan dan prosesnya. Mutu sekolah berhubungan dengan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat, bukan sekedar yang diputuskan oleh para birokrat pendidikan yang dilegalisir oleh para pakar dan produk peraturan yang dikeluarkan untuk itu. Mutu sekolah menyangkut keputusan bersumber pada sistem nilai yang disepakati bersama oleh mereka yang berpengaruh terhadap dan dipengaruhi oleh (*stakeholders*) keputusan pendidikan. Oleh sebab itu kejelasan sistem nilai yang diinginkan oleh para *stakeholders* sekolah perlu diperhatikan. Keterlibatan mereka mengambil keputusan memang tak perlu secara fisik, tetapi secara substantif telah memperhatikan dan memasukkan kepentingan-kepentingan mereka.

Kaitan antara mutu sekolah atau lebih jelas sekolah bermutu dengan sistem nilai telah dikaji secara intensif dari dekade 70-an di arena internasional dan kesepakatan tentang nilai yang dimaksud memang tak pernah final. Orang cenderung menempuh pendekatan pragmatik tentang nilai-nilai yang dimaksud berdasarkan kesepakatan yang dapat diperoleh yang terus dikembangkan dari waktu ke waktu, terutama menyepakati persoalan utama yang dapat dicapai. Diskusi tentang hal ini dapat dilihat di dalam Aspin, Chapman, dan Wilkinson

(1994) lebih khusus diungkapkan tentang persekolahan bermutu yang dikemukakan oleh masyarakat pendidikan yaitu posisi sentral nilai-nilai inti (*core values*) dalam persoalan sekolah bermutu. Sekolah bermutu itu dapat juga dikenali sebagai sekolah yang baik atau juga sekolah efektif. Perlu juga dicatat bahwa sekolah efektif dapat dikenali lebih obyektif dibandingkan dengan sekolah bermutu atau sekolah yang baik. Namun dalam pembicaraan sehari-hari ketiga istilah itu sering dicampur-aduk. Masukan, kegiatan dan hasil persekolahan bermutu hendaklah sejalan dan cerminan dari nilai-nilai inti yang dianut oleh masyarakat pendukung sekolah dan sistem persekolahan. Nilai-nilai inti tersebut perlu dicari dan biasanya erat berhubungan dengan citra tentang pribadi ideal (*ideal person*) dan masyarakat ideal yang diinginkan. Tentang posisi pribadi ideal dalam memperbaharui sistem pendidikan dapat dilihat di tulisan Cummings (1999: 425-428).

Hal lain yang belum terpikirkan oleh proses desentralisasi terutama di tingkat pendidikan dasar adalah tanggung jawab pemerintahan tingkat lokal mengusahakan sekolah dan persekolahan bermutu dengan konseptualisasi yang jelas. Don Adams (1998, 78) di dalam reviewnya tentang pendidikan dan pembangunan nasional melihat berbagai kendala membangun sekolah bermutu di tingkat lokal. Kendala tersebut adalah (1) ketidakjelasan tingkat kemampuan kepemimpinan pendidikan di daerah, (2) kerawanan pendanaan, (3) upaya menemukan mutu yang efektif dari segi biaya, (4) peranan pengelolaan di semua jenjang yang terus berubah, dan (5) informasi untuk mendukung pengambilan keputusan yang kurang memadai. Sisi lemah yang bersifat majemuk dan tali temali ini perlu diketahui sebelum kebijakan-kebijakan pengembangan mutu sekolah diambil di awal desentralisasi ini. Setiap daerah perlu melakukan kegiatan asesmen umum menyangkut berbagai hal, terutama di tingkat unit pelaksana.

Pemetaan sosiokultural sekolah dan kinerja sistem persekolahan perlu diusahakan dengan itu kendala-kendala yang ada dapat dicari solusinya secara mantap oleh basis dan titik berangkat yang jelas. Sekolah-sekolah dan sistem persekolahan dengan kondisi yang ada bervariasi antar daerah dan di dalam setiap daerah. Kondisi sistemik mereka perlu diketahui agar kebijakan pengembangan mutu dapat diambil secara tepat.

Upaya menemukan keterkaitan antara belajar dan budaya di sekolah dan belajar dan budaya di tempat kerja dan di masyarakat sehari-hari menjadi kritikal, terutama oleh tradisi memisahkan antara mereka. Yang pertama memusatkan pada tataran teori dan yang kedua memusatkan di tataran penerapan praktik. Pola seperti ini banyak dikritik sebab tak sejalan dengan epistemologi penguasaan dan pemahaman pengetahuan dan keterampilan. Ini membawa implikasi perlunya upaya eksperimentasi mengkaji pilihan-pilihan menyajikan proses belajar yang efektif, bermutu, dan fungsional di setiap daerah.

Sumber-sumber kegagalan upaya perubahan perbaikan pendidikan

Perluasan pendidikan lewat persekolahan relatif lebih mudah dibandingkan dengan membangun pendidikan persekolahan bermutu. Bangsa kita relatif telah memiliki pengalaman mengajak sebagian besar anak-anak bersekolah, tetapi kita miskin pengalaman mengembangkan mutu sekolah-sekolah kita di semua tingkatan dan di mana saja tempat mereka, kecuali sejumlah kecil sekolah yang "bermutu tinggi" berkat kemampuan memilih siswa dan masukan lain yang unggul. Kita belum memiliki model sekolah bermutu yang segera dapat dijadikan contoh mengembangkan sekolah-sekolah lainnya. Di setiap daerah boleh jadi terdapat satu atau dua sekolah bagus, tetapi sekolah-sekolah itu tak dapat dijadikan contoh mengembangkan mutu mayoritas sekolah di daerah tersebut. Ini

berarti setiap daerah dalam posisi kelangkaan model dan ide bagi sekolah bermutu. Kita tidak memiliki sistem indikator sekolah bermutu dengan indikator-indikator itu, proses merencanakan perbaikan mutu dapat disusun dan dilaksanakan. Lebih tragis kita tak mengetahui secara jelas status mutu setiap sekolah yang ada di suatu daerah dan kondisi mutu mayoritas sekolah di daerah tersebut oleh miskinnya sistem informasi tentang mutu sekolah. Kita terbatas mengikuti opini umum tentang mutu sekolah dengan opini itu prioritas pengembangan tak dapat ditempuh. Walaupun kebijakan tentang mutu itu diambil, misal, sekolah berwawasan keunggulan, tetapi kita tak memiliki acuan bagaimana menterjemahkan kebijakan itu ke dalam program aksi (Philip Coombs di dalam Rondinelli, Middleton, dan Verspoor, 1990:7).

Konsep sekolah bermutu atau disebut sekolah unggul lebih dikaitkan dengan kondisi serba lebih dilihat dari masukan, proses, dan keluarannya dengan tekanan pada masukan sebagai langkah awal pengembangan mutu. Oleh sebab itu, mayoritas sekolah akan berada diluar jangkauan pengembangan mutu. Kebijakan membangun sekolah bermutu hendaknya memperhatikan mayoritas sekolah dengan itu upaya pengembangan dipusatkan ke menemukan cara-cara memroses siswa apa pun kondisi awal mereka. Di sinilah pentingnya setiap sekolah dipandu oleh birokrasi baik di daerah maupun di pusat merumuskan konsep sekolah bermutu bersama masyarakat pemakai sekolah. Sekolah bermutu dapat dikembangkan melalui ide, visi yang jelas dan disepakati secara luas dengan kesepakatan itu sumber-sumber yang diperlukan dapat dicari dan digerakkan.

Rondinelli, Middleton, dan Verspoor (1990, 11-15) mengamati penyebab permasalahan pelaksanaan upaya perubahan perbaikan yaitu kompleksitas upaya perubahan perbaikan, perbaikan pendidikan yang tak dapat diramalkan dengan jelas, strategi manajemen yang tidak pas, kegagalan menempatkan perubahan

tingkat sekolah sebagai fokus perbaikan, dan kegagalan mengadakan asesmen (evaluasi) kemampuan/ kapasitas organisasi mengelola usaha-usaha inovatif. Menghadapi pelaksanaan desentralisasi pendidikan ini, kesiapan daerah dan sekolah secara penuh memang tidak mungkin, namun tingkat kemampuan mereka perlu diketahui secara pasti dengan itu proses penyiapan secara terencana dapat dikerjakan. Pada akhirnya, mutu pendidikan sangat tergantung pada kemampuan meletakkan perubahan di tingkat sekolah didukung oleh pemerintahan dan masyarakat lokal.

Oleh tuntutan birokratik, umumnya kita melakukan upaya perbaikan pendidikan berangkat dari peraturan-peraturan yang dirancang secara sentral dan penerapannya perlu memperhatikan kondisi daerah yang keduanya dapat menghadirkan penafsiran bermacam-macam oleh banyak pihak. Padahal, efektivitas upaya perbaikan sangat bergantung pada kesepakatan makna dari upaya-upaya perbaikan berangkat dari aturan-aturan yang ada untuk dituangkan ke dalam aturan-aturan yang lebih spesifik. Kita selama ini menyaksikan adanya sistem kebijakan, pola pengelolaan, prosedur aksi yang mengabaikan variabilitas dan dinamika konteks oleh keyakinan akan pengetahuan permasalahan dan solusinya terutama oleh dominasi berpikir rasional teknis yang mengendalikan birokrasi. Pola kerja rasional bermula dengan penetapan tujuan secara jelas, penegasan cara-cara melaksanakannya, dan menentukan prosedur evaluasinya. Sayangnya sekolah dan sistem persekolahan tidaklah bekerja secara logik rasional (Wise; Peterson, Purkey, dan Parker dalam Fullan dan Stiegelbauer, 1991, 97-98). Pola konsensus yang dikembangkan secara dinamik akan memperbaiki kelemahan penyeragaman selama ini. Skenario kerja fleksibel evolutif perlu menggantikan skenario kerja kaku. Dengan itu konfigurasi aksi oleh banyak pihak dapat diwujudkan. Banyak pihak ini meliputi mereka yang berada di jajaran

birokrasi di daerah, para kepala sekolah dan guru-guru, pemuka masyarakat, orang tua siswa, dan para siswa. Mereka perlu diberdayakan agar memiliki komitmen dan kemampuan mengambil bagian aktif untuk perbaikan mutu sekolah dan persekolahan.

Pemberdayaan: Suatu program yang terus menerus digerakkan

Upaya pendidikan dapat dikatakan sebagai kegiatan menghadirkan pengaruh dan kekuatan dengan itu tujuan yang disepakati dapat diraih seperti digambarkan dalam rumusan pribadi dan masyarakat ideal dengan ciri-ciri yang diinginkan. Pengaruh dan kekuatan itu dapat berasal dari dalam diri para aktor dan dapat pula berasal dari luar mereka. Upaya perbaikan melalui perubahan-perubahan menunjukkan pentingnya pemberdayaan agar proses menuju keberhasilan berjalan mantap dan melembaga secara kultural dan sosial (Fullan & Stiegelbauer, 1991; Marquardt & Reynolds, 1994; Kotter, 1996). Pemberdayaan dapat dilakukan terhadap pribadi, kelompok orang, lembaga dan organisasi sosial, dan masyarakat luas. Menurut kebutuhan dan kepentingannya. Para siswa, para guru, para kepala sekolah, para pelaksana kegiatan dan pekerja memerlukan pemberdayaan pribadi agar mereka mampu mengambil prakarsa dan keputusan mengadakan upaya perbaikan serta aktif melakukan kegiatan perbaikan. Mereka secara kolektif dapat juga diberdayakan dan memberdayakan diri mereka agar mampu mengambil inisiatif cara-cara kerja yang lebih menjamin tercapainya tujuan. Sekolah dan sistem persekolahan sebagai suatu lembaga memerlukan pemberdayaan agar proses mengadakan perbaikan dapat berjalan lancar. Sistem-sistem kelembagaan yang menghambat upaya perbaikan mutu pendidikan dapat diusahakan lewat pemberdayaan negatif dengan mengurangi atau menghilangkan kendala-kendala yang ada.

Fullan dan Stiegelbauer (1991) membahas elemen kunci bagi upaya perbaikan sekolah dan kelas dengan rincian (1) pengembangan visi, (2) perencanaan bertahap (evolusioner), (3) pengambilan prakarsa dan pemberdayaan, (4) pengembangan staf dan bantuan sumber-sumber, (5) pemantauan dan upaya menemukan solusi masalah, dan (6) proses penataan kembali organisasi kerja (sekolah, kelas, birokrasi pendukungnya). Keenam elemen kunci itu tali temali dan pemberdayaan menyertai proses perbaikan yang diharapkan. Pemberdayaan dikerjakan dengan menciptakan kondisi berbagi kekuasaan/ kewenangan serta pelimpahan wewenang kepada pihak lain serta dukungan, mengembangkan partisipasi luas menjangkau orang tua dan siswa, mendorong prakarsa, mengembangkan tim/ kelompok kerja, dan mengembangkan budaya kerja kolaboratif di kalangan para guru. Semua itu, jika dikerjakan secara kontinu melalui proses belajar secara individual dan kelompok akan menghadirkan kekuatan dan daya yang besar bagi perbaikan pendidikan. Berbagai eksperimentasi belajar kooperatif secara kelompok dan penerapan sains kognitif serta teknologi komputer memberi peluang para guru melakukan pemberdayaan para siswa oleh berkembangnya dukungan teman sebaya, peluang para siswa mengambil bagian aktif dalam kegiatan bersama, kepercayaan terhadap diri dan kontrol berkembang, dan tumbuhnya keterampilan sosial (Johnson & Johnson; Scardamalia & Bereiter; dalam Fullan & Stiegelbauer; *Ibid*, hal 186-188).

Melalui penelitian longitudinal kiprah dan kinerja suatu kohor tamatan perguruan tinggi selama 15 tahun, Kotter (1996) menekankan pentingnya memperhatikan delapan tahap mengadakan perubahan yang berhasil dan mantap (1) menetapkan skala prioritas, (2) menciptakan koalisi yang memiliki kekuatan dan kerja secara tim, (3) mengembangkan visi dan strategi, (4) mengkomunikasikan dan mensosialisasikan visi, (5) memberdayakan para pekerja

demi memperoleh basis luas aksi perbaikan, (6) mewujudkan keberhasilan-keberhasilan jangka pendek, (7) memantapkan pencapaian dan menggerakkan perubahan seterusnya, dan (8) menempatkan hal-hal baru ke dalam budaya organisasi. Keberhasilan melaksanakan empat langkah pertama gerak transformasi merupakan proses pemberdayaan juga walaupun terbatas cakupannya. Untuk masuk ke tahapan pelaksanaan nyata, suatu program pemberdayaan dengan cakupan luas diperlukan, terutama oleh banyaknya kendala dari organisasi birokrasi.

Kotter menyebutkan empat rintangan pemberdayaan (1) hambatan-hambatan struktural yang mempersempit ruang gerak transformasi, (2) keterbatasan keterampilan yang dibutuhkan, (3) sistem yang ada (personel dan informasi) tak diarahkan ke dan tak mendukung visi baru, dan (4) pola kepemimpinan bos dengan tekanan memerintah, instrukif, dan mengendalikan cenderung menghambat proses transformasi oleh berkembangnya keengganan mengikuti cara-cara baru dan cenderung memperpanjang status-quo. Berkaitan dengan hambatan-hambatan tersebut, program pemberdayaan dapat mengikuti prosedur tersebut dengan meniadakan faktor-faktor penghambat yang ada.

Dalam upaya melakukan transformasi pendidikan lewat desentralisasi, kondisi struktural yang ada, terutama oleh kekakuan sistem birokrasi rasional cenderung kontradiktif dengan visi baru yang dikembangkan. Ambillah misal, gambaran visi mengembangkan mutu sekolah seperti berikut.

Gambaran struktur organisasi yang menghambat visi

Visi	Struktur	Upaya mengatasi
Fokus pelayanan kepada siswa	Birokrasi tak terfokus pada siswa	Mengembangkan dan menghidupan kerja tim

Memberikan ruang lebih luas tanggung jawab ke komponen di bawah (guru)	Penentu keputusan berada jauh di atas tingkat bawah ini	Mengutamakan pola kepemimpinan dari para manajer
Meningkatkan produktivitas belajar secara efisien dan murah	Jajaran birokrasi cenderung boros dan menaikkan overhead cost	Mendorong pengembangan teknologi lokal dan murah
Mempercepat arus informasi dari bawah	Komunikasi tak lancar baik dari atas ke bawah maupun sebaliknya	Mengembangkan budaya sekolah yang sehat

(Adaptasi dan modifikasi dari Kotter, hal 105)

Penyediaan pelatihan adalah upaya lain dalam pemberdayaan. Keterampilan, wawasan, sikap, pengetahuan, komitmen, perilaku, dan peranan baru yang cocok dengan tuntutan perubahan perlu disediakan kepada banyak orang, sejalan dengan kebutuhan, dan dilakukan lewat waktu dan pola yang cocok dan tepat. Pola pelatihan memadukan teori dan praktik, kegiatan kerja dan pelatihan, penguasaan dan penggunaan dengan pemantauan dan pemberian umpan balik serta dukungan segera perlu diupayakan. Buruknya kinerja para pelaksana, terutama para guru, dalam proses transformasi menuju mutu sekolah diungkapkan oleh Thiagarajan dengan merujuk sejumlah kelemahan dan kekurangan sebagai sumbernya (1) organisasi, (2) desain kerja, (3) motivasi, (4) keterampilan dan pengetahuan, dan (5) fasilitas (dalam Kemmerer dan Windham, 1996, 6.13). Dari sisi pelatihan, adanya rumusan standar kinerja yang jelas perlu ada dan digunakan untuk menyediakan pelatihan yang diperlukan. Kompetensi para pelaksana membuat mereka lebih berdaya dan percaya diri.

Pengembangan dan penyediaan sistem informasi dan pembenahan sistem pemantauan dan pengawasan merupakan wahana pemberdayaan yang penting. Sistem-sistem tersebut memiliki dampak pemberdayaan terutama oleh sifat

mendukung dan memperbaiki organisasi, memberikan kesempatan berprakarsa dan belajar secara individual dan kolektif, aktif berpartisipasi secara luas dalam pengambilan keputusan penting serta peluang mengevaluasi diri sendiri dan sejawat di antara mereka. Kedua hal ini termasuk lemah di tingkat bawah dari birokrasi, oleh sebab itu mereka menjadi agenda penting pemberdayaan. Banyak sekolah tak memiliki informasi tentang diri mereka sendiri, apa lagi sekolah dan sistem persekolahan lainnya. Sekolah-sekolah kita cenderung terisolasi dari sesama sekolah dan di tingkat kelas para guru juga terisolasi dari guru dan kelas lain di dalam sekolah maupun antar sekolah. Frekuensi pemantauan terbatas dan tujuan yang spesifik kegiatan pemantauan, terutama guru-guru dan kepala sekolah baru dan upaya introduksi program baru.

Catatan penutup

Desentralisasi pendidikan untuk memperbaiki mutu terutama di tingkat pendidikan dasar (sekolah dan sistem persekolahan) menghadapi permasalahan kompleks oleh keterbatasan sistem informasi dan kemampuan personel dan kelembagaan yang tersedia. Kecenderungan menyederhanakan permasalahan akan melahirkan pemecahan yang cenderung sederhana pula dengan mengabaikan skala prioritas yang tepat dan penetapan strategi pengelolaan yang tidak pas.

Konseptualisasi sekolah dan sistem persekolahan bermutu perlu dicari dan dirumuskan bersama dengan melibatkan para *stakeholders* pendidikan mengaju keselarasan kebutuhan dan kecederungan nasional, lokal, dan global terumuskan dalam penggambaran pribadi dan masyarakat ideal mas mendatang. Visi pribadi ideal, masyarakat ideal, dan lembaga persekolahan yang diharapkan mampu mewujudkan hal-hal ideal tersebut perlu dikembangkan di daerah. Pengalaman dalam urusan ini umumnya masih terbatas berpadu dengan kondisi yang terus

berkembang tidak menentu dan kekurangan-kekurangan di banyak sektor dan bidang terkait pelaksanaan kegiatan perbaikan pendidikan.

Program pemberdayaan dengan aneka ragam sasaran dan dan skenario kegiatan perlu dikembangkan dengan itu proses perbaikan mutu sekolah dan persekolahan dapat dilakukan. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan adalah (1) pengembangan sistem informasi mutu pendidikan dengan sistem indikator dan standar yang jelas, (2) program asesmen sekolah dan sistem persekolahan yang andal dan terpercaya, (3) program-program pelatihan yang kokoh desainya, tepat sasaran dan jumlahnya, tepat waktu, dan tepat polanya, (4) menyediakan sistem daya dukung sosial dan kultural, bantuan teknis, dan pemantauan yang diperlukan terutama saat-saat mereka memerlukan, (5) mengembangkan sistem advokasi dan pembelaan terhadap mereka yang lemah dan dilemahkan oleh sistem yang ada, (6) menyediakan pola kepemimpinan dari pada kemanajerialan menghadapi perubahan keadaan yang cepat, (7) mengembangkan pola berbagi kewenangan dan kekuatan antar berbagai pihak engan menghidupkan dan membiasakan negosiasi posisi pengambilan keputusan secara sehat, (8) mengembangkan pola kerja tim dan kolaboratif tingkat sekolah dan sistem persekolahan melalui perencanaan strategik lokal, (9) mengendorkan kekangan birokratik terhadap unit-unit di bawah dengan santunan dan bantuan yang memadai, dan (10) mengembangkan budaya partisipasi dan kemitraan untuk perbaikan pendidikan.

Daftar pustaka

Adams, Don. (1998). *Education and national development in Asia: Trends, issues, policies, and startegies*. Paper prepared for The Asian Development Bank.

- Aspin, David N., Chapman, Judith D., & Wilkinson, Vernon R. (1994). *Quality schooling: A pragmatic approach to some current problems, topics and issues*. London & New York: Cassell Villiers House.
- Bosch, Anna E. (1998). "Popular education, work training, and the path to women's empowerment in Chile". *Comparative Education Review*: 42,2: 163-183.
- Chapman, David W., Mahlck, Lars O., & Smulders, Anna E.M. (Eds.). (1997). *From planning to action: Government initiatives for improving school-level practice*. Paris: IIEP & Pergamon.
- Cummings, William K. (1999). "The institutinS of education: Comapre, compare, compare". *Comparative Education Review* 4,4: 413-437.
- Fullan, Michael G. & Stiegelbauer, Suzanne. (1991). *The new meaning of educational change*. New York: Teacher Colege Columbia University.
- Kemmerer, frances N. & Windham, Douglas M. (Eds.). (1998). *Incentives Analysis and individual decision making in the planning of education*. Paris: The IIEP.
- Kotter, John P. (1996). *Leading change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Rondinelli, Dennis A., Middleton, John & Verspoor, Adriaan M. (1990). *Planning educational reforms in developing countries: The contingency approach*. Durham and London: Duke University Press.
- Sarjono, Agus R. (Ed.). (1999). *Pembebasan budaya-budaya kita*. Jakarta: Penerbit PT Gamedia Pustaka Utama & Pusat Kesenian Jakarta taman Ismail Marzuki.