

Desentralisasi Pendidikan dan Kemandirian Sekolah: Suatu Tinjauan Sosio-kultural¹

Oleh : Suyata

Pengantar²

Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-undang nomer 22 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah kabupaten dan daerah kota mengelola (serangkaian kegiatan interaktif perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) sejumlah urusan pendidikan -antara lain sistem persekolahan tingkat taman kanak-kanak, sekolah dasar, dan sekolah lanjutan tingkat pertama; sedangkan sistem persekolahan tingkat menengah kepada propinsi- dan kebudayaan³. Jiwa pokoknya adalah pemberian kewenangan dan tanggungjawab yang semakin luas -otonomi- dan bertahap terhadap pemerintahan daerah (pemerintah dan masyarakat swasta) mengelola urusan pendidikan dan kebudayaan dengan itu mereka akan mengatur sendiri (regulasi sendiri). Jiwa otonomi atau kemandirian ini perlu juga disiapkan untuk kesatuan yang lebih kecil seperti pemerintahan kecamatan, sekolah, dan keluarga. Kesatuan-kesatuan sosial-budaya terdepan ini perlu dilibatkan di dalam pengelolaan urusan pendidikan di dalam batas-batas kemampuan mereka membicarakan, mengambil keputusan, menemukan solusi, dan melaksanakan berkaitan dengan masalah-masalah bersama di bidang pendidikan.

Pengurusan dan pengelolaan pendidikan secara memusat maupun menyebar atau interaksi keduanya pada dasarnya berangkat dari asumsi yang diikuti tentang sekolah dan sistem persekolahan. Dua klasifikasi besar adalah mereka yang melihat sekolah sebagai sistem keras (*hard-systems*) yang lebih banyak

¹ Tulisan ini perluasan dan modifikasi paper oleh penulis yang berjudul "Desentralisasi Pendidikan dan Kemandirian Sekolah Menengah Umum (SMU) Swasta: Suatu Tinjauan Sosio-kultural" yang disajikan di dalam Seminar SMU UII Yogyakarta tanggal 2-11-1977.

²

³ Biro Organisasi Sekretariat Jendral Depdiknas telah menyiapkan konsep gambaran struktur organisasi departemen menindaklanjuti dikeluarkannya undang-undang pemerintahan daerah yang baru; paper untuk itu dapat dibaca pada Suharta "Estimasi struktur organisasi departemen dengan berlakunya undang-undang no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah." dibahas di pertemuan di Bogor 1 Desember 1999.

membutuhkan pemahaman rasional-teknis oleh para profesional dan di sisi berseberangan memandang sekolah sebagai sistem lunak (*soft-systems*) yang sangat kompleks secara sosio-budaya bervariasi atas konteks sehingga kesepakatan tentang keadaannya memerlukan proses negosiasi banyak pihak tahap demi tahap komponen demi komponen.⁴ Dari segi pengurusan dan pengelolaan yang pertama lebih menekankan hal-hal teknikal berangkat dari informasi yang telah teruji dan kecenderungannya ke depan dan yang kedua membutuhkan pemahaman dinamika sosio-budaya internal sekolah dan eksternalnya. Yang pertama memerlukan kualifikasi teknisi (*expertise*) dan yang kedua memerlukan kualifikasi artis (*wisdom*)⁵. Keduanya tentu tak perlu dipertentangkan, sebab banyak hal tentang sekolah dapat dijelaskan secara rasional tetapi banyak pula hal yang tak dapat dijelaskan dan diprediksikan secara akurat, namun dapat difahami. Menyikapi fenomena pendidikan di tingkat aksi, pendekatan kedua kiranya yang menjanjikan untuk pemecahan berbagai masalah yang timbul.

Merubah pengalaman dan kebiasaan memang sukar, perlu berpikir dan bertindak reflektif

Pendekatan birokratik-teknis terhadap desentralisasi pendidikan dengan aneka ragam alasan (politik, administratif, ekonomik-finansial, dan lain-lainnya) dan bentuk yang ditetapkan (dekonsentrasi, devolusi, pendelegasian sejumlah

⁴ Konseptualisasi paradigmatik sekolah semacam ini dapat dibaca pada berbagai sumber antara lain Don Adams. (1988) "Extending the educational planning discourse: Conceptual to paradigmatic exploration", *Comparative Education Review*, 32, 4: 400-415; Abby Rubin Riddle. (1997). "Assessing designs for school effectiveness research and school improvement in developing countries", *Comparative Education review*, 41, 2: 178-204.

⁵ Isu teknisi versus artis dalam mengelola sekolah dapat dibaca pada Terrence E. Deal dan kent D. Peterson. (1994). *The leadership paradox: Balancing logic and artistry in schools*. San Franscisco: Jossey-Bass Publishers. Kepala sekolah sebagai teknisi peraka-raja memerlukan kemampuan analisis rasional terhadap sekolah, perencanaan secara cermat, supervisi melekat dan sejenisnya dan hal seperti ini berbeda dengan kepala sekolah sebagai artis yang memerlukan sikap bijaksana, memahami budaya, peran kepemimpinan simbolik, dan sejenisnya.

kewenangan urusan, dan atau swastanisasi) umumnya bersifat monolitik. Kebijakan satu pola yang dirumuskan oleh pusat atau unit yang lebih atas untuk suatu urusan pendidikan misal tentang kurikulum nasional dengan buku pelajarannya, pengangkatan guru, ujian/ evaluasi belajar tahap akhir, kurikulum muatan lokal, dan lain-lainnya, diberlakukan untuk semua kelompok target yang ditetapkan. Sifat monolitik itu dapat berupa satu pola akademik, budaya, sosial, dan atau teori yang dianut untuk kompleksitas permasalahan pendidikan di dalam keanekaragaman konteks yang berada di kelompok target tersebut. Karena permasalahan pendidikan lebih diperlakukan sebagai hal teknis, pengetahuan terhadapnya oleh suatu pusat yang berwewenang dan berkemampuan profesional diyakini mampu mencari solusi untuk diperlakukan secara luas. Kebijakan monolitik dengan panduan-panduan yang mengikutinya telah terbukti hanya mampu menggerakkan pencapaian perluasan pendidikan, terutama sistem persekolahan, namun tidak berhasil mengubah mutu pendidikan, efisiensi, dan ekuiti.

Pola konvensional ini kurang memiliki kelenturan (fleksibilitas) mengakomodasi mereka yang berada di bawah dan di pinggiran dan akan menjadi penghambat memperbaiki mutu pendidikan.⁶ Oleh sebab itu penggunaan pendekatan birokratik-teknis di daerah, apalagi bila kerja yang diambil tak lebih sekedar mengulang pengalaman lama menerapkan pola pusat dengan modifikasi sekadarnya setempat, terapannya akan membawa hasil sangat terbatas.

Berbagai upaya memperkenalkan perbaikan kelemahan pendekatan birokratik teknis yang bersifat rasional telah pula diperkenalkan. Namun demikian, kebiasaan yang berlangsung lama menghasilkan kemapanan pola kerja yang serba seragam lewat format baku dengan simbol-simbol numerik sebagai fasilitasnya. Sejumlah introduksi perencanaan strategik di jajaran birokrasi daerah umumnya ditanggapi dingin sebab mereka merasa telah memiliki kemampuan perencanaan dan pengalaman demikian dapat membantu mereka menyelesaikan

⁶ Pengelolaan tipe C, masyarakat, kekeluargaan perlu digunakan untuk menghadapi persekolahan untuk kelompok pinggiran, tertinggal, di bawah. Pengkajian antropologik menemukan bahwa sumbangan manajemen birokratik, moderen, ala industri terhadap kegagalan siswa untuk belajar sangat besar. Ini dapat dibaca pada tulisan William K. Cummings. "Management initiatives for reaching the periphery", pp. 1-31; H. Dean Nielsen dan Zeynep F. Beykont. "Reaching the periphery: Toward a community-oriented education", pp. 247-272.

tugas-tugas yang ada. Pendekatan sosio-budaya disikapi sebagai hal yang berbelit-belit dan memakan waktu lama.

Kekuatan sosio-kultural di tingkat sekolah dan sistem persekolahan dan di daerah secara keseluruhan perlu dipertimbangkan serta digunakan menetapkan langkah-langkah strategik mempersiapkan pelaksanaan desentralisasi pendidikan dengan tekanan manajemen di tingkat sekolah. Pola ini semakin diyakini akan mampu memberikan pemecahan permasalahan mutu, efisiensi, ekuiti pendidikan lewat jalur sekolah. Ini sering dikenal dengan *site-based management*, *community-based management*, atau manajemen humanistik, atau lebih jelas konteksnya pendekatan sosio-budaya karena memperhatikan dinamika sosial dan budaya yang ada di dalam memahami permasalahan pendidikan dan upaya pemecahannya.

Salah satu kunci memperbaiki mutu pendidikan (sekolah) adalah kemampuan menggerakkan sekolah menemukan upaya-upaya strategik dengan kekuatan setempat. Sekolah-sekolah perlu disiapkan berkembang mandiri secara bertahap, membangun kerja sama dan kerja bersama lintas sekolah (terutama di dalam gugus) dan mengembangkan hubungan secara produktif antara sekolah dan kekuatan sosio-budaya sekitarnya, terutama dengan orang tua siswa. Tentang tanggungjawab para kepala sekolah memperbaiki mutu pengajaran di sekolah, Chapman (Chapman dan Adams, 1998, 42) mengelompokkan empat komponen tanggungjawab tersebut, yaitu (1) manajemen sekolah, (2) komunikasi antara sekolah departemen, (3) hubungan antara sekolah dan masyarakat, dan (4) supervisi pengajaran secara internal. Sayangnya desentralisasi pendidikan yang kini sedang digerakkan belum secara eksplisit memuat ketentuan tentang pengurusan dan pengelolaan di tingkatan sekolah atau sistem persekolahan tingkat terdepan ini.

Upaya-upaya mengubah citra dan struktur organisasi sekolah untuk mutu

Nama Edwards Deming banyak disebut dalam pembicaraan mengusahakan sekolah bermutu atau unggul melalui pengembangan sistem yang memiliki kemampuan mengendalikan mutu secara menyeluruh oleh sistem itu sendiri. Mencermati dan mengikuti pikiran Deming ini, para pengelola pendidikan diharapkan mampu membangun lingkungan persekolahan berwawasan keunggulan. Aneka ragam tema⁷ menuju pendidikan bermutu itu antara lain

⁷ Sejumlah tema tersebut diajukan oleh Abby R. Riddle (1997). "Assessing designs for school effectiveness research and school improvement in developing countries" dalam CER, 41,2: 178-209; sejumlah volume terbitan tentang quality

"school effectiveness versus quality improvement", "gerakan quality school", "reinventing education", "transforming schools", "decentralizing education", "privatization", dan masih banyak tema serupa lainnya. Inti dari tema-tema tersebut adalah bahwa upaya perbaikan sekolah hanya akan terjadi bilamana aksi nyata perbaikan mutu pendidikan yang digerakkan oleh suatu kebijakan birokratik terjadi di sekolah dan lebih khusus di ruang-ruang kelas dengan upaya tersebut para siswa melakukan kegiatan belajar bermutu.

Penataan kembali struktur sekolah dan sistem persekolahan ini diperlukan sebagai wahana melakukan perbaikan mutu lewat desentralisasi yang ditetapkan. Fullan dan Stiegelbauer (1991, 87-88) mengidentifikasi sejumlah komponen struktur tersebut yaitu susunan organisasi, aneka peranan, keuangan dan pengurusan (governance), kebijakan formal yang secara eksplisit dibentuk agar mendukung dan mendesak untuk perbaikan. Susunan organisasi sekolah boleh jadi tak perlu seragam, tetapi berupa opsi-opsi yang terbuka untuk modifikasi. Sejumlah peranan untuk sejumlah komponen di dalam struktur mungkin juga perlu berubah. Besaran dan itemisasi anggaran serta diversifikasi sumber-sumbernya diperbaiki. Prosedur perbaikan dan pengembangan staf mendapatkan perhatian lebih serius. Namun perlu disadari bahwa hal-hal struktural ini dapat diperdebatkan oleh minimalnya dukungan empirik setiap konsep struktur yang diajukan. Hal-hal struktural ini perlu disesuaikan dengan rancangan perbaikan yang diharapkan dan kondisi sekolah yang menyertainya.

Berbagai kebijakan dan program intervensi awal diusahakan baik terhadap komponen di luar sekolah maupun komponen di sekolah. Sekolah-sekolah dan sistem persekolahan sebagai unit pelaksana perlu dipandang sebagai suatu sistem sosial atau subsistem sosial dan sistem budaya atau sub-budaya. Suatu intervensi perbaikan hanya akan memiliki gaung di sekolah jika ia sejalan dengan sistem yang ada yang banyak disebut sebagai budaya sekolah, umumnya bagian dari budaya lokal. Perlakuan demikian berlawanan dengan cara berpikir birokratik

school oleh William Glasser. (1992). *The quality school: Managing students without coercion*. New York: Harper Perennial; Louis V. Gerstner, Jr. Et al.. (eds.) (1995). *Reinventing education: Entrepreneurship in Amerika's public schools*. New York: A Plume Book; Peter W. Cookson, Jr. & Barbara Schneider (Eds.). (1995). *Transforming schools*. New York: Garland Publishing, Inc.; D.J. Brown. *Decentralization in educational government and management*; F. Kemmerer. *Decentralizing of schooling in developing nations (1994?) in The international Encyclopedia of Education*, pp. 1407-1411 & 1412-1416; George psacharopoulos. (1992). *The privatization of education in Europe*. CER,36,1: 114-126.

yang mengutamakan pembakuan/ standardisasi, prosedur tetap, keseragaman, dan sejenisnya.

Program intervensi semacam di atas pada dasarnya merupakan usaha memberikan rangsangan/ dorongan dan pengkondisian agar sekolah-sekolah tersebut memiliki kesediaan, kesiapan, dan kemampuan berkembang serta komitmen jangka panjang. Membangun kesediaan, kesiapan, dan kemampuan berkembang tersebut sangat penting dan tidak hanya terbatas pada kepala sekolah dan sejumlah guru, melainkan juga terhadap komponen pendukung di luar sekolah dengan mencapai titik kritikan (*critical mass*) tertentu, misal 30-50% atau bahkan sering dituntut lebih dari 50% warga dari unit perbaikan (Glasser menyebutnya lebih dari 50%, John Kotter merujuk 30%, Fullan dan Stiegelbauer menyebutkan keperluan adanya di kalangan administrator dan para guru. Dan hal yang paling penting adalah agar unit-unit sekolah ini secara sendiri-sendiri dan bersama-sama (unit sekolah satu dengan yang lain, unit sekolah dengan stakeholdernya) mengambil langkah nyata menata diri sendiri dan melakukan tindakan perbaikan secara terencana dan terus menerus dengan visi dan misi yang jelas.

Program intervensi dapat berupa bermacam-macam masukan berdasarkan kebutuhan dan permasalahannya. Intervensi itu antara lain pola perancangan pengembangan kurikulum, sarana belajar mengajar yang diperbarui, model buku pelajaran, aneka ragam pelatihan kepala sekolah, guru, staf administratif, dukungan dan bantuan teknis serta finansial, peluang menggali sumber-sumber pendukung kerja sekolah, dan hal-hal lain yang dapat mendorong perbaikan kehidupan dan mutu sekolah. Mereka disediakan untuk sekolah dan sistem persekolahan agar perubahan perbaikan dapat berjalan. Mereka perlu dirancang agar mampu membangkitkan sekolah-sekolah belajar memperoleh pengalaman melakukan perubahan perbaikan mutu secara berkesinambungan. Kelemahan upaya perbaikan terutama karena inisiatif luar adalah kelangsungan upaya tersebut setelah masa pemberlakuan intervensi berakhir.

Sekolah dan sistem persekolahan -gugus sekolah horisontal (setingkat) dan vertikal (antar jenjang) beserta masyarakat sosio-budaya perlu memiliki tata hubungan yang cocok dengan arah perubahan perbaikan yang diharapkan. Ini mengandung konsekuensi perlunya perubahan struktur internal dan eksternal mereka. Hal demikian juga mempunyai arti bahwa peranan semua pihak dalam sistem pendidikan secara keseluruhan perlu diperbarui. Berbagai peranan tersebut boleh jadi bukanlah peranan yang selama ini dimiliki dan dikuasai, artinya mereka perlu disiapkan dan bersiap diri untuk meninggalkan peranan lama, memodifikasi sebagian peranan lama, peranan baru yang dituntut oleh struktur yang perlu dikembangkan. Don Adams seperti disarikan oleh Chapman dan Adams (1998,

40) mengungkapkan bahwa negara-negara berkembang telah mengadakan perubahan di dalam mengurus dan mengelola pendidikan dengan kecenderungan umum devolusi tanggung jawab pemerintah pusat, meningkatnya tanggungjawab birokrasi yang lebih rendah, dan menjajagi tataran baru hubungan sekolah dan masyarakat.

Penataan struktur birokrasi dari sistem sentralistik ke desentralistik sejumlah urusan tak akan banyak menolong bilamana makna perubahan tersebut tidak memperhatikan struktur dan dinamika sekolah-sekolah, sistem persekolahan, dan sistem sosio-budaya mereka. Perubahan struktur pendidikan melalui desentralisasi ini perlu dikelola secara sungguh-sungguh oleh semua lini birokrasi baik di pusat maupun di daerah dan tidak sekedar dilepaskan, sebab langkah ini dirancang untuk mencapai hasil pendidikan yang lebih baik. Tolok ukur untuk itu memang sukar diperoleh sebab hal demikian perlu memiliki informasi pengalaman selama penggunaan pengelolaan sentralistik dan pencapaian tolok ukur yang sama untuk penerapan desentralisasi, seperti mutu, efisiensi, dan ekuiti sekolah, kinerja sistem birokrasi pendidikan di daerah, partisipasi masyarakat dalam pendidikan, dan fungsi persekolahan untuk integrasi masyarakat secara nasional, regional, dan lokal. Struktur yang akan dikembangkan justru perlu diusahakan tetap terbuka, dunia pendidikan kita perlu belajar dari pengalaman struktur kaku lebih setengah abad. Yang penting mekanisme untuk mencermati apakah penataan struktural pendidikan memiliki kemampuan menggerakkan sekolah dan ruang-ruang kelas membuat para siswa belajar dengan dukungan masyarakat secara memadai. Oleh sebab itu dimensi sosio-budaya perlu diterapkan agar mampu memandu dinamika penerapan desentralisasi tersebut.

Hasil kajian studi Levine dan Eubanks seperti diangkat kembali oleh Fullan dan Stiegelbauer (1991, 201) tentang kendala-kendala pembaruan pendidikan di tingkat lokal dengan model manajemen berbasis sekolah adalah (1) waktu, pelatihan, dan bantuan teknis yang tersedia tidak memadai; (2) kesulitan merangsang kepedulian dan adaptasi terhadap perubahan-perubahan yang kurang mengenakan; (3) adanya isu-isu yang belum terselesaikan yang melibatkan kepemimpinan administratif di satu sisi dan perluasan kekuasaan partisipan di sisi yang lain; (4) hambatan-hambatan melibatkan guru dalam pengambilan keputusan; (5) keengganan para administrator di semua jenjang birokrasi melepaskan kewenangan birokratik yang biasa mereka miliki; dan (6) pembatasan dari banyak pihak dan peraturan dari pusat.

Ekses reformasi di dalam latar belakang kekangan dari pusat untuk waktu yang sangat panjang cenderung membangkitkan sikap di banyak daerah yang ingin secepatnya memindahkan urusan pendidikan ke daerah. Mereka merasa siap

dan mampu mengambil tanggungjawab pendidikan dan merasa dinilai belum siap oleh pusat sebagai alasan ketidakrelaan melepaskan hak-hak istimewa yang selama ini mereka nikmati. Sikap seperti ini dapat menyesatkan. Bahkan tawaran asistensi dan pelatihan dari pusat cenderung ditafsirkan sebagai upaya pusat tetap mengendalikan daerah dengan mode baru. Pergeseran urusan yang semula di pusat ke daerah dan berkembangnya tanggung jawab di daerah berakibat berkurangnya kebutuhan tenaga di pusat dan bertambahnya di daerah. Nampaknya realokasi ketenagaan dari pusat ke daerah juga akan mendapatkan respon negatif di daerah. Persoalan ini juga akan semakin menimbulkan masalah bagi kelancaran desentralisasi yang diharapkan akan berbuah bagi perbaikan sekolah dan kelas.

Desentralisasi pendidikan memang perlu memberikan ruang gerak yang lebih luas terhadap sekolah mengelola urusan pendidikan bersama masyarakatnya dan dukungan birokratik dari pusat dan daerah berupa alokasi kewenangan dan sumber-sumber secara memadai ke sekolah. Birokrasi pendidikan di pusat perlu melakukan asesmen secara lugas menyangkut kesiapan dan kemampuan aparat dan masyarakat di daerah melaksanakan urusan pendidikan yang didesentralisasikan ini. Berdasarkan informasi hasil asesmen ini menjadi dasar mengambil berbagai langkah intervensi yang perlu dirancang dan dilaksanakan. Pelatihan dan pemberdayaan nampaknya paling dibutuhkan guna mengambil peranan di dalam desentralisasi ini.

Hasil-hasil kajian studi tentang desentralisasi pendidikan ternyata tidak sepenuhnya mencapai tujuan yang diinginkan, terutama bilamana sikap mereka yang berada di pusat dan mereka yang di daerah seperti terungkap di atas. Masalah yang lebih serius, bahkan berbahaya, diajukan oleh temuan studi Levine dan Eubanks (Fullan dan Stiegelbauer, 1991, 202) menyangkut tiga hal (1) kekaburan antara kepuasan dan kinerja, (2) pemindahan pola kerja manajemen di pusat ke daerah, dan (3) kekaburan penggunaan pendekatan antara manajemen berbasis lokal dan sekolah efektif. Tekanannya haruslah kepada mengusahakan perbaikan pengajaran dengan hal-hal yang relevan secara langsung untuk itu.

Dimensi sosio-budaya mengembangkan sekolah bermutu

Kesulitan-kesulitan mengembangkan sekolah menjadi bermutu seperti diungkapkan Levine dan Eubanks di atas perlu dicermati sebagai panduan memperlakukan sekolah dalam semangat desentralisasi. Peranan birokrasi di semua tingkatannya masih tetap relevan sebagai mitra (*partners*) mereka yang secara langsung melakukan aksi nyata perbaikan. Setiap mitra perlu menempatkan

diri dalam posisi setara, saling mengisi, dan atau saling melengkapi dengan tetap menghormati identitas masing-masing. Manajemen tipe-C, teori-C atau manajemen berorientasi masyarakat yang mempunyai arti (Nielsen dan Beykont, hal 252) bahwa masyarakat dan pusat terlibat sebagai mitra yang setara dalam merancang pendidikan anak-anak dan mengambil keputusan tentang aspek-aspek paling penting untuk persekolahan lokal. Sekolah yang ditata seperti ini memiliki komponen utama (1) digunakannya manajemen sekolah tipe-C, (2) hubungan sekolah dan masyarakat bersifat kolaboratif, (3) kebijakan tentang penggunaan bahasa bersifat responsif terhadap bahasa masyarakat, (4) perlunya keseimbangan kurikulum nasional dan kurikulum lokal (5) kebijakan tentang tenaga guru berorientasi kebutuhan masyarakat sehingga perlu pendekatan baru penyiapan, pelatihan, dan dukungan terhadap mereka; (6) perlu dikembangkan organisasi sekolah dan kelas berdasarkan model keluarga. Berbagai peranan baru di birokrasi, di sekolah, dan di masyarakat memerlukan penyiapan agar mereka memiliki kemampuan mengambil bagian menangani pendidikan.

William K. Cummings (1997, 18) mengemukakan pendekatan baru terhadap sekolah (1) sekolah berbasis pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat seperti menyangkut penjabaran tujuan dan memilih lokasi sekolah; (2) pendidikan hendaklah menjadi tulang punggung pembangunan setempat berdasarkan bangunan dasar ini bangunan-bangunan lain ditempatkan; (3) masyarakat hendaklah menjadi fondasi terciptanya pendidikan yang efektif yang bermakna perlunya mengembangkan hubungan yang kuat antara sekolah dan masyarakat dengan saling membantu sesamanya. Dalam kaitan ini Don Adams (1998, 103) berangkat keterbatasan perencanaan oleh pusat mengisyaratkan perlunya mengembalikan sekolah kepada masyarakat setempat dengan tetap memelihara kemitraan keduanya. Selama ini dengan berbagai alasan sekolah dilepaskan dari masyarakatnya sehingga mereka yang berada di sekolah menjadi terasing. Banyak orang tua mengeluh bahwa masuknya anak-anak mereka ke sekolah anak-anak ini tak lagi bersedia membantu kegiatan orang tua mereka bekerja, bila mereka bersedia membantu, anak-anak ini tak memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang mereka butuhkan. Sekolah menjadi tidak relevan dengan masyarakatnya. Oleh karena itu orang tua justru merasa senang kalau anak-anak keluar dari sekolah dan mereka tak mendukung belajar anak-anak tersebut. Fenomena ini sering disebut sebagai sekolah melepaskan para siswa dari konteks kehidupan keluarga dan masyarakat.

Peranan baru dengan keterampilan baru yang perlu dikembangkan untuk keberhasilan desentralisasi dan konsekuensinya untuk sekolah menurut Don Adams (1998, 104) meliputi (1) membangun kebutuhan untuk perbaikan terutama

jika suplai terbatas (2) mengusahakan sumber-sumber lokal; (3) partisipasi dan berbagi informasi; (4) mengenali *stakeholders*; (5) pembagian kerja antar anggota *stakeholders*; (6) mengadakan diagnosis tentang kebutuhan dan dukungan masyarakat; (7) mengenali organisasi lokal yang ada; (8) merumuskan cara-cara memobilisir masyarakat; (9) mengembangkan teknologi perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan; dan (10) mengembangkan kemampuan dan komitmen jangka panjang. Untuk melakukan semua ini pemahaman terhadap konteks sosio-budaya masyarakat menjadi keharusan.

Beberapa catatan akhir

Model birokratik rasional teknis dan model sosiokultural pengurusan dan pengelolaan pendidikan tingkat lokal dan sekolah tak perlu dipertentangkan, keduanya diperlukan sejalan dengan corak dan tingkat urusan yang dihadapi. Pada awal gerak desentralisasi, birokrasi pusat perlu berada di tengah guna mendorong bangkitnya upaya perbaikan mutu sekolah yang memerlukan jangka waktu panjang, sumber-sumber yang lebih besar, dan keterlibatan luas banyak pihak. Intervensi birokrasi pusat sering bersifat kaku oleh formalisasi yang terjadi perlu diusahakan lebih terbuka.

Model sosio-kultural pengurusan dan pengelolaan sekolah terutama di konteks yang memiliki tingkat resiko tinggi terhadap perbaikan mutu perlu difahami baik oleh jajaran birokrasi di pusat, di daerah, maupun di tingkat lokal. Berbagai perubahan struktural dan peranan akan dituntut dan untuk itu perlu disiapkan melalui program pelatihan, pemberdayaan, dan berbagai dukungan sumber-sumber dan teknis dari pusat. Desain model baru ini menempatkan sekolah dan kesatuan sistem persekolahan di dalam konteks masyarakat secara utuh sehingga sekolah tak terlepas dari masyarakatnya dalam bentuk hubungan produktif dan saling menguntungkan.

Referensi

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

- _____. (1988). "Extending the educational planning discourse: Conceptual to paradigmatic exploration". *Comparative Education Review*, 32, 4: 400-415.
- Chapman, David W. & Adams, Don. (1998). "Trends and issues in education quality in Asia". *Technical working paper*.
- Deal, Terrence E. & Peterson, Kent D. (1994). *The leadership paradox: Balancing logic and artistry in schools*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Fullan, Michael G. & Stiegelbauer, Suzanne. (1991). *The new meaning of educational change*. 2nd. New York: Teachers College Press.
- McGinn. (1996). Education, democracy, and globalization: A challenge for comparative education. *Comparative Education Review*, 40, 4:341-357.
- Nielsen, H.D. & Beykont, Z. F. (Eds.). *Quality education for all: Community oriented approaches*. New York: Garland.
- Suharta. (1999). *Estimasi struktur organisasi departemen dengan berlakunya undang-undang no. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah*. Kertas kerja disajikan dalam pertemuan di Bogor 1 Desember 1999.
- Suyata, (1997). *Desentralisasi pendidikan dan kemandirian sekolah menengah umum (SMU) swasta: Suatu tinjauan sosio-kultural*. Paper disajikan dalam Seminar peningkatan kualitas pendidikan SMU swasta diselenggarakan oleh SMU UII Yogyakarta tanggal 2-11-1997.
- _____. (1998) *Perbaikan mutu pendidikan: Transformasi sekolah dan implikasi kebijakan*. Pidato Dies disampaikan pada upacara dies natalis IKIP Yogyakarta ke XXXIV 23 Mei 1998.