

PEMEKARAN PERAN MANUSIA DALAM PENINGKATAN TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM) DI BIDANG PENDIDIKAN

FRIETZ R. TAMBUNAN*

Abstract

The implementation of regional autonomy after the end of the *New Order Regime* in Indonesia has become the focus of many discussions nowadays. This new spirit has affected many sectors in the society, including education. One of the elements of the regional autonomy is the demand for decentralisation in education. That means the distribution of the power from the center to the periphery. Needless to say, decentralisation is the substance of every educational reform but this demand has become greater due to the new demand of the implementation of the *Total Quality Management* in education field. Within this perspective, this paper will discuss the implementation of the TQM in education which in its very substance means the distribution of some power from the higher authority to the lower one and in the second place the empowering of the development of the human resources in the shop-floor level. As happens in the industrial sector, the quality of product much depends on the quality of the workers who involve in the process of production. The quality of the education result – the educated and skilled person – depends on the quality of those who are involved in the educational process.

Kata-kata Kunci : pendidikan, total quality management, otonomi daerah, desentralisasi, pemekaran, kualitas, organisasi kerja.

Pendahuluan

Ketika di pertengahan tahun 1980-an bangsa Jepang sudah menerapkan apa yang disebut *Statistical Process Control* (SPC) dalam upaya mengidentifikasi berbagai permasalahan yang timbul terutama di bidang industri, bangsa Amerika masih memandangnya dengan sebelah mata. Keadaan tiba-tiba saja berubah ketika di akhir dekade 80-an pasar mobil Amerika diserbu oleh mobil-mobil Jepang yang ternyata sangat diminati oleh orang-orang Amerika. Buru-buru bangsa Amerika melirik cara Jepang membuat produksi mobil yang sangat diminati itu dan sejak itu juga perangkat, konsep, serta filsafat pemekaran kualitas muncul dengan nama *Total Quality Management* (TQM).

*Friez R. Tambunan, Doktor dalam bidang Pendidikan lulusan Universitas Kepausan Salesiana-Roma, dosen Universitas Katolik St. Thomas Sumatera Utara.

Sejara para pemimpin bisnis di Amerika mengerti bahwa untuk menerapkan TQM, sebuah perubahan dalam bidang kultur organisasi harus terjadi. Para manager harus menghentikan upaya manajemen manusia dan lebih mengutamakan upaya manajemen *upaya* (manage efforts), berusaha untuk tidak merasa diri seorang boss, melainkan seorang pemimpin. Para pekerja sudah harus disadarkan bahwa mereka tidak boleh lagi hanya melakukan pekerjaan dengan taat, melainkan mereka diharapkan untuk memberikan kontribusi yang berarti pada kualitas.

Option for the quality telah menjadi kata kunci dalam setiap manajemen sekarang ini dan opsi ini juga telah mempengaruhi lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lainnya. Lembaga pendidikan mau tidak mau harus menjadikan opsi ini sebagai kata kunci manajemen pendidikannya jika pendidikan mau dijadikan tetap relevan pada tuntutan masyarakat sebagai pengguna (*user*) utama pendidikan.

Perkembangan Baru dalam Organisasi Kerja

Perkembangan baru di bidang manajemen bisnis dan industri merupakan hasil dari apa yang disebut *New Forms of Work Organisation* (NFOT) yang mendasarkan strategi manajemennya pada 'pilihan untuk kualitas total' (*option for the total quality*)¹. Perubahan dalam hal organisasi kerja dimulai dengan makin meluasnya teknologi informasi yang memperkaya teori manajemen tahun 1980-an yang menekankan pentingnya peningkatan terus-menerus kualitas pekerja yang secara langsung terlibat dalam proses produksi.

Dalam terang organisasi kerja baru ini, 'perkembangan' (*development*) dipandang sebagai proses utama. Melalui proses itu perkembangan individu dan organisasi dapat mencapai tingkat kepenuhan pada waktunya. Pendidikan dilihat sebagai kontributor terpenting dalam proses perkembangan individu, karena ia secara langsung dan terus-menerus mempengaruhi pembentukan (*formasi*) bukan saja pengetahuan dan kemampuan tetapi juga karakter dan kultur, aspirasi dan kesuksesan. Pelatihan (*training*) merupakan proses pembentukan yang lebih singkat dan sistematis. Melalui pelatihan itu seorang individu dibantu untuk menguasai tugas atau bidang keahlian serta pengetahuan tertentu. Konsep dan misi pendidikan adalah seperti yang ditegaskan oleh *Komisi Delors* yakni:

Memungkinkan setiap kita, tanpa kecuali, mengembangkan semua talenta yang ada ke tingkat yang paling tinggi dan merealisasikan potensi kreatif kita termasuk tanggungjawab pribadi bagi hidup kita sendiri dan bagi pencapaian tujuan-tujuan personal kita yang lain².

¹Lih. F.O. REIS, *The Role of the Company in Generating Qualifications. Training Impact of Work Organization*, Berlin 1994.

²J. DELORS et al., *L'Éducation. un Trésor est caché dedans*, Paris 1996, 14.

Dalam perspektif seperti itu, perhatian utama diberikan pada pemanfaatan perkembangan (*development*) yang adalah:

bagian dari pengaturan keseluruhan strategi sumberdaya manusia yang berarti pengadaan dan organisasi pengalaman kerja di tempat kerja dengan tujuan untuk meningkatkan ketrampilan dan untuk mencapai tujuan kerja lewat peningkatan ketrampilan, pengetahuan, kemampuan belajar dan semangat kerja di semua bidang sehingga mencapai dua hal yaitu perkembangan organisasi dan sekaligus pertumbuhan personal. Dengan demikian perkembangan integral pekerja harus menjadi prioritas yang lebih penting dalam bisnis dan hal ini harus dikaitkan dengan misi dan tujuan organisasi perusahaan³.

Konsep manajemen baru ini memberikan perhatian besar pada pengembangan sumberdaya manusia dan pada pemekaran martabat pribadi pekerja. Dalam hal ini, pelatihan awal dan berkesinambungan bagi semua pekerja merupakan suatu premise dasar bagi konsep manajemen baru ini. Dalam bidang pendidikan, penerapan konsep 'sistem produksi yang antropologis' (*anthropocentric production system*)⁴ yang bertujuan mendorong penerapan manajemen bisnis tanpa pretensi untuk membisniskan pendidikan⁵. Sistem produksi antropologis ini memperkenalkan enam prinsip organisasi kerja seperti kesamaan konsep dan pelaksanaan kerja, desentralisasi pengambilan keputusan, hirarki mendatar (*flat hierarchy*), kerjasama pekerja-staff, perencanaan kerja peningkatan skill, dan interaksi antara perencanaan dan pelaksanaan di lapangan⁶.

Konsep 'kualitas total' sendiri berasal dari apa yang disebut *Company-Wide Quality Control (CWQC)*, suatu bentuk manajemen baru di sektor bisnis dan industri yang bertujuan untuk mencapai kemajuan kualitas total lewat perbaikan manajemen⁷. Konsep ini kemudian secara mendalam mempengaruhi setiap sektor strategis dalam masyarakat modern, termasuk bidang pendidikan. Konsep kualitas total yang berfokus pada kualitas sumber daya manusia memiliki tujuan ganda yakni memuaskan keinginan klien dan menghasilkan produk yang berkualitas⁸. Untuk mencapai tujuan ini, strategi manajemen kemudian difokuskan pada prinsip 'memproduksi apa yang dapat dijual'. Strategi ini dilaksanakan atas dasar 'manajemen tridimensional', yakni suatu kombinasi antara manajemen direktif, partisipatif dan interaktif, juga dengan metode

³R. HARRISON, *Employee Development*, London 1995, 4.

⁴Lih. H. SCHMIDT, *Qualifying the Workforce*, Berlin-Bonn 1994, section 6.

⁵Mengenai topik ini lihat H. DRUCKER, "Why Service Institutions Do Not Perform", dalam C. RICHES – C. MORGAN, *Human Resource Management in Education*, Bristol 1992, 24-31.

⁶Bdk. SCHMIDT, *Qualifying ...*, section 6.5.

⁷Bdk. A. GALGANO, *La Qualità Totale. Il Company-Wide Quality Control come nuovo Sistema Manageriale*, Milano 1995, ix.

⁸Bdk. GALGANO, *La Qualità ...*, 28-29.

problem solving sebagai suatu metode peningkatan tuntutan akan kualitas⁹.

Dalam kerangka konsep manajemen seperti ini, pengembangan sistem pendidikan dan pelatihan kejuruan sebaiknya dilihat sebagai tugas manajerial untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Jika peningkatan kualitas adalah tujuan utama, maka upaya desentralisasi harus dikaitkan langsung dengan inti teknologi pengajaran dan pembelajaran. Dalam konteks ini, desentralisasi demi peningkatan kualitas dipandang sebagai upaya untuk memberdayakan baik tenaga pendidik dan peserta didik yang adalah subyek utama pendidikan. Pilihan untuk kualitas dalam konteks sistem pelatihan pada akhirnya berarti pilihan untuk peningkatan kualitas pelaku utama pendidikan dan pelatihan, yakni para guru/pelatih dan peserta didik/magang. Guru harus berkualitas agar mereka mampu melaksanakan tugas mereka sebagai guru dan terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan pelatihan dan para peserta didik dan latihan seharusnya diberdayakan untuk menjadi pekerja yang pintar dalam arti mampu untuk merencanakan, melaksanakan dan mengontrol tugas-tugas mereka secara otonom dan melaksanakan peran mereka di tempat kerja sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan digariskan. Hal ini hanya mungkin jika semua pekerja, baik staf manajemen, dan pekerja yang terlibat langsung dengan produksi adalah pekerja yang terampil dan pintar¹⁰.

Setiap upaya mereformasi pendidikan selalu disertai dengan tuntutan desentralisasi. Pada prinsipnya desentralisasi adalah pendelegasian beberapa kewenangan pendidikan dari pusat, sehingga daerah dapat menentukan program pendidikan yang terbaik dan relevan bagi mereka¹¹. Desentralisasi juga dipahami sebagai upaya untuk mengelola pendidikan dengan meningkatkan partisipasi akar rumput (guru dan staff) dalam hal proses pengambilan keputusan¹² serta mendorong partisipasi seluruh warga masyarakat lokal dan pengguna (guru dan peserta didik) pendidikan¹³. Dengan desentralisasi diyakini bahwa keputusan serta kualitas pendidikan akan makin baik jika mereka yang akan melaksanakan keputusan itu dilibatkan dan diberdayakan dalam pengambilan keputusan dan mereka dijadikan sebagai pelaku serta pemilik keputusan-keputusan tersebut¹⁴.

Perspektif Politis

Pada dasarnya, tuntutan akan desentralisasi berasal dari tuntutan politik untuk meningkatkan kehidupan demokrasi dalam hidup sosial-politik bangsa

⁹Bdk. GALGANO, *La Qualità...*, 229-230.

¹⁰Bdk. SCHMIDT, *Qualifying...*, section 6.3.

¹¹Bdk. B. HOLMES, *Problems in Education. A Comparative Approach*, London 1965, 39; Lih. juga A.C. ORNSTEIN – D.U. LEVINE, *Foundations of Education*, Boston 1993, 218-219.

¹²Bdk. T. HUSEN, *The Learning Society Revisited, Essays*, Oxford 1986, 51.

¹³Bdk. DELORS, *L'Éducation...*, 25.

¹⁴J. MANKOE - B. MAYNES, "Decentralisation of Educational Decision-making in Ghana", *International Journal of Education Development*, 22 (1994) 23.

sebagai akibat dari adanya perubahan mendasar dalam suatu bangsa, khususnya di negara-negara sedang berkembang. Negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaannya mulai menikmati suasana baru demokrasi yang memungkinkan mereka untuk mengurus kepentingannya sendiri. Pengalaman kemerdekaan ini telah memacu para pemimpin politik dari negara-negara ini untuk mendorong lembaga-lembaga negara mengambil kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan karakter dan kultur bangsa. Negara-negara eks-kolonial berpendapat bahwa era post-kolonial adalah momentum demokrasi dalam segala aspek kehidupan bangsa.

Kebanyakan negara-negara eks-kolonial sekarang ini telah menyerap konsep modern tentang negara dan menegaskan demokrasi sebagai prinsip utama dalam pemerintahan negara. Tentu saja alasan utamanya adalah daya tarik intrinsik dari idealisme demokrasi yang menjanjikan suatu kebebasan dari kekuasaan yang sewenang-wenang. Negara modern adalah suatu sistem yang menyatu secara internal dan mereka yang berkuasa dalam negara demikian tak dapat berbuat banyak tanpa memperhatikan kehendak mayoritas warga negara. Cita-cita demokrasi menampilkan serta menjamin terungkapnya kehendak seluruh bangsa.

Namun sebagaimana diketahui, demokrasi tidak muncul begitu saja setelah tercapainya kemerdekaan pasca penjajahan. Juga tidak semua penguasa baru dari negara yang baru merdeka mendasarkan pemerintahannya atas asas-asas demokrasi. Dalam kenyataan, banyak pemerintah negara-negara berkembang telah mengembangkan sistem politik monolitik, suatu format politik yang tidak memberikan banyak ruang untuk merealisasikan hak-hak sipil, politis dan sosial warga negara. Kekuasaan sering ditumpuk di tangan segelintir elit politik di tingkat atas dan kelompok kecil inilah yang sering menentukan segalanya dan mengurus seluruh bangsa (*korporatisme dan otoritarisme*).

Namun perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang terjadi di negara-negara berkembang telah juga membawa perubahan sosial dan kultural. Sudah semakin banyak orang yang mendapatkan akses ke dalam pendidikan dan hal ini telah membawa akibat meningkatnya sikap kritis dan kesadaran politik masyarakat. Kelompok generasi baru yang mengalami 'pencerahan' ini sudah berada pada posisi menilai secara kritis kebijakan pemerintah dan bahkan menolak keputusan politik yang tidak sesuai dengan aspirasi mereka. Seiring dengan itu, tuntutan untuk desentralisasi, atau demokratisasi telah menjadi fenomena yang umum di negara-negara sedang berkembang. Penolakan akan otoritarisme semakin lama semakin kuat dan ada desakan untuk selalu menyeimbangkan berbagai kepentingan serta mengelola konflik dengan cara yang lebih kreatif dan tidak lagi dengan cara-cara yang opresif¹⁵.

¹⁵Sesuai dengan konsep perubahan sosial, pemerintah yang otoriter cenderung merepresi setiap konflik yang membahayakan posisinya. Pemerintahan yang liberal berupaya mengendalikan konflik dengan membuat perubahan-perubahan yang responsif dalam struktur sosial (transformasi sosial). Sedangkan teori perubahan radikal melihat bahwa konflik yang serius tidak dapat diatasi dengan penyesuaian yang responsif,

Maka dalam perspektif politik, konsep desentralisasi merupakan upaya yang bertujuan untuk menjamin terpeliharanya demokrasi akar rumput. Dari sudut pandang politis, tujuan desentralisasi adalah untuk memperkenalkan proses regulasi dan alokasi berbagai kepentingan yang mutlak ada, sebab jika tidak demikian kinerja organisasi atau pemerintahan akan terganggu. Inilah konteks di mana desentralisasi seringkali disebut sebagai 'transfer' atau 'pendelegasian otoritas politis dalam merencanakan, memutuskan, dan memajemen fungsi publik'¹⁶. Arah pergerakan dari pemerintah pusat menuju unit-unit pemerintahan yang lebih kecil memberikan lebih banyak ruang bagi partisipasi umum dalam proses pengambilan keputusan menyangkut kepentingan bersama.

Beberapa negara berkembang sekarang ini sudah berada pada posisi mampu menerima desentralisasi sebagai suatu hal yang wajar atau natural dan karena itu mereka berupaya mencoba menciptakan iklim dan agenda politik yang mendorong terlaksananya desentralisasi. Itulah sebabnya, di berbagai negara, agenda politik, selain dari keinginan untuk meningkatkan kualitas pendidikan, juga telah menjadi *the driving force* di belakang tuntutan desentralisasi. Konsekuensinya, desentralisasi pendidikan dapat dilaksanakan dengan lebih mudah, sebab sistem itu sudah sesuai dengan format politik, suatu kondisi yang sangat menentukan untuk pelaksanaan proses yang demikian. Sebaliknya, negara-negara yang tidak memiliki kemauan politis untuk demokratisasi dan desentralisasi, telah mengalami kesulitan besar dalam memajukan pendidikan lewat proses desentralisasi.

Otonomi Sekolah

Desentralisasi dalam pendidikan dapat dilaksanakan dalam dua aspek, pertama, memberikan otonomi kepada pemerintah dan sekolah lokal, kedua, mendongkrak partisipasi seluruh masyarakat dalam hal pelaksanaan pendidikan dan pelatihan. Kedua hal ini akan dibahas lebih lanjut.

Mengurangi Peran Pusat

Tuntutan akan desentralisasi juga berfokus pada perbaikan sistem secara keseluruhan. Yang terutama dan penting adalah bahwa struktur pendidikan harus mengisyaratkan adanya pemahaman bahwa perbaikan itu dapat dicapai dengan mengurangi secara seimbang peran pusat (depdiknas) dalam hal pengambilan keputusan dan meningkatkan kewenangan daerah dan pelaku

melainkan dengan perubahan struktur total atau bahkan dengan reformasi total. Mengenai hal ini lihat J. HOLLAND – P. HENRIOT, *Social Analysis. Linking Faith and Justice*, Washington 1983, 31-45.

¹⁶D.A. RONDINELLI, "Government Decentralisation in Comparative Perspective. Theory and Practice in Developing Countries", *International Review of Administration Science*, 47 (1981) 134.

pendidikan (guru dan staf)¹⁷. Berbagai kemajuan akan dicapai jika perubahan terjadi justru pada puncak struktur otoritas tertinggi pendidikan yang secara perlahan mengurangi campur tangannya dalam hal manajemen dan pelaksanaan pendidikan. Pusat harus memberikan sebagian kewenangannya kepada otoritas lokal dalam mengambil berbagai keputusan menyangkut kepentingan masyarakat lokal sebagai klien utama pendidikan.

Desentralisasi dalam pendidikan diyakini akan mengurangi pemasungan dalam pengambilan keputusan dan memungkinkan semakin terjawabnya berbagai problem pendidikan konkrit yang muncul dan juga memperjelas jalur-jalur akuntabilitas. Dalam hal mengurangi kewenangan menyangkut pengambilan keputusan, alasan berikut kiranya pantas diperhatikan:

Pengetahuan mereka yang mengambil keputusan dalam hal sistem pendidikan mewakili hanya sejumlah kecil dari keseluruhan totalitas. Problem ini makin besar dengan kenyataan bahwa kegiatan pendidikan tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh daerah karena apa yang diputuskan ternyata sering tidak relevan dengan kebutuhan setempat. Banyak pengambil keputusan di tingkat pusat mengklaim bahwa mereka 'mengetahui sekolah' tetapi sekolah yang mereka kenal itu tidak dapat mewakili seluruh totalitas sekolah yang ada. Lagi pula sekolah yang mereka kunjungi dalam rangka tugas bisa saja tidak menyajikan gambaran yang representatif menyangkut kondisi sekolah. Laporan yang disajikan umumnya menyangkut hal-hal yang baik dan itulah yang memang diharapkan oleh pusat¹⁸.

Dapat dikatakan bahwa desentralisasi akan meningkatkan efisiensi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan tersebut. Pengalaman membuktikan bahwa semakin tinggi tingkat hirarki yang mengambil keputusan semakin banyak waktu yang dibutuhkan untuk menyadarkan pengambil keputusan akan pentingnya keputusan itu segera diambil. Selain itu, juga semakin dibutuhkan banyak waktu untuk mendapatkan informasi yang cukup dan semakin lama keputusan itu sampai ke ruangan kelas. Dengan demikian, desentralisasi adalah salah satu cara yang efektif untuk meretas garis komando yang panjang dan berbelit.

Tuntutan lain bagi desentralisasi didasarkan atas keyakinan bahwa desentralisasi memungkinkan diatasinya ketidak-seimbangan yang dapat terjadi antara otoritas dan akuntabilitas. Jika pengambilan keputusan dikonsentrasikan di pusat maka inovasi dan inisiatif daerah menjadi surut dan pengalaman telah memperlihatkan bahwa guru, petugas administrasi dan komunitas lokal menghadapi suasana keengganan yang besar jika harus melaksanakan sesuatu di luar jalur aturan-aturan birokratis. Mereka juga sangat takut dipersalahkan jika

¹⁷Bdk. G. MALIZIA, *Scuola Cattolica e Modelli dei Viluppo*, Roma 1988, 151; Lih. juga G. MALIZIA, "Il Sistema Formativo Italiano ad una Svoluta. Le Sfide per la Scuola e la Formazione Professionale", *Rassegna CNOS 11/1* (1995) 34.

¹⁸Bdk. D.M. WINDHAM, "Strategies for Decentralization Data Use", dalam D. CHAPMAN - L. MAHLCK, eds., *From Data to Action. Information Systems in Education Planning*, Oxford 1993, 29-30.

ternyata terjadi kesalahan dalam pelaksanaan keputusan yang sering juga tidak mudah untuk dimengerti dan dilaksanakan. Dengan kata lain, sentralisasi cenderung mengurangi diskret dan inisiatif lokal demi menghormati aturan-aturan yang telah dipatok dari atas.

Itulah sebabnya desentralisasi menjadi suatu instrumen remedial yang sangat menarik. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh *Komisi Delors* yakni 'suatu perwujudan desentralisasi yang hati-hati akan meningkatkan pembentukan tanggungjawab pendidikan yang berdampak positif bagi pembaharuan pendidikan'.¹⁹

Berpusat pada Pengembangan Manusia

Selain pergeseran kekuasaan dari pusat ke otoritas yang lebih rendah, desentralisasi juga dimaksudkan sebagai pemberdayaan partisipasi lapisan bawah dalam pelaksanaan pendidikan. Tuntutan akan desentralisasi sesuai dengan dorongan yang semakin deras untuk menerapkan manajemen kualitas total dalam manajemen pendidikan. Dunia pendidikan senantiasa didesak untuk memberikan respons yang efisien terhadap derasnya perubahan, peningkatan mutu dan produktivitas pendidikan serta motivasi para pendidik dan staf, dan juga untuk meningkatkan kualitas hidup. Kesemuanya ini telah mendorong dunia pendidikan untuk memperbaiki sistem manajemennya sebagaimana yang terjadi di dunia bisnis dan industri²⁰.

Sekolah sebagai suatu sistem sosial, teknis, instrumental dan organisasi-manajerial tidak dapat tidak terpengaruh oleh perkembangan baru dalam organisasi kerja yang terjadi di dunia bisnis dan industri. Manajemen kualitas total dalam pendidikan diterapkan dengan menjadikan pendidikan semakin terarah kepada klien (*client oriented*). Itu berarti sistem desentralisasi menjadikan peserta didik, kalangan bisnis - industri dan komunitas lokal sebagai prioritas utama dengan berusaha memberikan hasil pendidikan yang optimal dan menjamin kelangsungan peningkatan sumber daya manusia serta hasil pendidikan, menerapkan proses kontrol yang ketat, menjamin adanya sistem pelayanan yang baik dan meningkatkan keterlibatan pribadi dalam pendidikan²¹.

Untuk mewujudkan manajemen kualitas total, maka pendidikan harus membuat prioritas utama pada organisasi sekolah. Langkah pertama adalah menjamin kualitas seleksi, membentuk dan memotivasi semua pihak yang terlibat dalam proses pendidikan. Selanjutnya harus ada peningkatan kualitas komunikasi, tempat kerja (gedung dan peralatannya), iklim internal sekolah, sarana dan peralatan pembelajaran. Kualitas produk dan pelayanan sekolah seperti pengetahuan, kemampuan untuk berbuat (*savoir faire*), mengetahui

¹⁹DELORS, *L'Éducation...*, 26.

²⁰Bdk. GALGANO, *La Qualità...*, 11-18.

²¹Bdk. GALGANO, *La Qualità...*, 57-86.

bagaimana caranya hidup (*savoir être*) sangat bergantung pada kualitas organisasi sekolah. Oleh karena itu dalam konteks manajemen kualitas total, kemampuan untuk memajemen pendidikan dengan baik adalah kunci utama untuk mendapatkan hasil terbaik dalam pendidikan.

Menempatkan pentingnya organisasi berarti memfokuskan segala upaya untuk meningkatkan kualitas manusia, yang dalam konteks sekolah adalah guru, kepala sekolah dan petugas administrasi. Pendidikan hanya akan berhasil jika terdapat manusia-manusia yang berkualitas dan itulah sebabnya manajemen sekolah harus menempatkan prioritas utama dalam hal pengembangan sumber daya manusia dan hal ini hanya mungkin tercapai jika ada perbaikan pada isi atau program pendidikan dan pelatihan, tersedianya akses pada pendidikan lanjutan dan tidak kalah pentingnya perbaikan status para guru²². Para guru diharapkan menjadi aktor utama dalam reformasi pendidikan²³, berupaya menumbuhkan rasa nikmatnya belajar (*le goût d'apprendre*) pada peserta didik²⁴ dan mempersiapkan mereka untuk memasuki dunia kerja. Guru-guru yang berkualitas mampu mempersiapkan peserta didik untuk memainkan peran mereka di masyarakat sebagai warga negara yang dewasa dan bertanggungjawab.

Memang tidak mencukupi jika hanya meningkatkan kualitas para guru dan staf administrasi sekolah jika ingin meningkatkan mutu pendidikan. Manajemen kualitas total juga mengasumsikan kemampuan bekerja sama dalam tim sebagai kunci utama keberhasilan pendidikan.²⁵ Dalam hal ini, partisipasi dari semua warga masyarakat yang diwakili oleh komunitas lokal dan komunitas bisnis - industri sebagai pengguna pendidikan sungguh teramat penting. Oleh karena pendidikan harus menjawab kebutuhan komunitas lokal, maka perlulah bahwa komunitas lokal juga terlibat dalam manajemen pendidikan dan memungkinkan pendidikan menyusun program yang praktis dan relevan. Demikian halnya dengan komunitas bisnis dan industri. Partisipasi mereka dapat mencakup identifikasi dan analisis tuntutan kebutuhan kaum muda, pendefinisian program pendidikan nasional maupun lokal, penentuan isi dan jadwal dan tentu saja mencakup proses evaluasi pembelajaran.²⁶ Selain penciptaan program

²²Bdk. DELORS, *L'Éducation...*, 27.

²³Menurut komisi Delors, kelompok pertama yang dapat memberikan kontribusi pada pembaharuan pendidikan adalah komunitas lokal termasuk orangtua, kepala sekolah dan guru, baru kemudian pemerintah, dan pihak ketiga yaitu komunitas internasional. Bdk. DELORS, *L'Éducation...*, 25.

²⁴Bdk. DELORS, *L'Éducation...*, 26.

²⁵Komisi *Delors* juga menegaskan bahwa bekerja dalam tim merupakan nilai yang harus dikembangkan di antara para pendidik. Dengan bekerja dalam tim para guru akan dibantu untuk mencapai fleksibilitas dalam pelaksanaan pembelajaran dan dengan demikian menghindarkan banyak kekeliruan dan dapat melihat secara lebih obyektif kebutuhan peserta didik, sehingga mereka dapat memberikan program yang lebih baik dan relevan bagi peserta didik yang dipercayakan kepada mereka. DELORS, *L'Éducation...*, 27.

²⁶DELORS, *L'Éducation...*, 25.

pendidikan yang praktis dan relevan serta pengakaran pendidikan pada konteks sosialnya, partisipasi seperti ini akan meningkatkan mutu pendidikan.

Cara lain untuk menerapkan manajemen kualitas total dalam pendidikan adalah aplikasi proses perencanaan sebagaimana dipraktekkan di dunia bisnis dan industri. Organisasi tradisional didasarkan pada kemampuan praktis yang berasal dari pengalaman, tetapi tidak mempunyai dasar teoretis. Teknologi modern, di samping menggunakan dasar ilmiah yang kuat, juga memfokuskan perhatiannya pada elaborasi perencanaan yang mencakup hasil akhir dan penciptaan proses, metode kontrol, pemasaran dan evaluasi.

Aplikasi proses perencanaan ini dalam organisasi sekolah akan meningkatkan pertumbuhan dan penyebaran kultur organisasi yang pada dasarnya merupakan pengembangan kemampuan untuk memulai suatu sistem proses perencanaan dalam pendidikan. Kultur organisasi ini akan memberikan kemungkinan bagi pergeseran pendekatan organisasi dari yang bersifat individual dan terdisintegrasi ke arah pendekatan yang integratif yang diperlihatkan dengan perumusan tujuan pendidikan unitaristis yang akan berlaku baik bagi institusi pendidikan maupun bagi ruang kelas. Hal ini berarti bahwa tujuan pendidikan yang dirumuskan pada level institusional akan dengan serasi diterapkan dalam proses pembelajaran di ruang kelas. Lagi pula, kultur organisasi akan sangat memberdayakan kemampuan untuk bekerja dalam tim, suatu karakter utama dari manajemen kualitas total sebab proses perencanaan tidak akan pernah menjadi aktivitas seseorang atau para guru saja, melainkan merupakan aktivitas seluruh sistem. Selanjutnya, proses perencanaan termasuk juga evaluasi merupakan komponen intrinsik dari proses pendidikan. Tanpa proses evaluasi yang ketat, setiap hasil kegiatan organisasi akan terus-menerus tampil sebagai hasil yang kasual.²⁷

Dalam hal pelatihan, tuntutan akan desentralisasi mencakup pemberdayaan otonomi setiap jenis sekolah kejuruan untuk menyesuaikan program pelatihan mereka dengan kebutuhan masyarakat dan pasar lokal serta menjadikan sekolah kejuruan sebagai tonggak sistem regional dalam transisi kehidupan sekolah ke hidup kerja. Aplikasi proses perencanaan dalam pelatihan akan membuat sistem pelatihan menjadi lebih relevan dan fleksibel terhadap kebutuhan peserta pelatihan dan teknologi yang senantiasa berubah, sebagaimana sudah disinggung di atas, program pelatihan didesain lewat pengidentifikasian kebutuhan peserta pelatihan, bisnis juga industri dan hal ini dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pelatihan. Dengan kata lain, kualitas pelatihan hanya dapat ditingkatkan dengan menjamin adanya otonomi sistem pendidikan, pelatihan dan otonomi masyarakat lokal dalam mendesain suatu sistem pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan mereka serta mempraktekkan proses perencanaan dalam organisasi pelatihan. Desentralisasi, kerjasama tim dan perencanaan adalah beberapa karakter penting dari

²⁷DELORS, *L'Éducation...*, 44.

manajemen kualitas total yang lewat aplikasinya dalam sistem pendidikan dan pelatihan akan mampu menciptakan tenaga kerja yang pintar dan sungguh dibutuhkan oleh negara dalam menjamin terlaksananya program pembangunan.

Konteks Indonesia

Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau dan dihuni oleh lebih dari 200 etnis yang sangat berbeda satu sama lain, membutuhkan manajemen pendidikan yang lebih demokratis atau lebih desentralistis untuk dapat menjawab kebutuhan komunitas lokal sebagai klien utama pendidikan. Para birokrat pendidikan, yang merupakan kelompok kecil berkedudukan di pusat, tidak akan pernah mampu mengidentifikasi kebutuhan komunitas lokal yang berada jauh di luar jangkauan mereka. Mereka, biarpun amat ahli, tidak akan pernah dapat merencanakan suatu program pendidikan yang sungguh-sungguh tepat bagi masyarakat daerah yang jauh dari mereka dan sama sekali tidak mereka kenal. Tak dapat diragukan bahwa pejabat pendidikan setempat mengetahui apa yang lebih dibutuhkan oleh masyarakat di sekitarnya. Karena itu, tuntutan untuk mengadakan desentralisasi di bidang pendidikan dan pelatihan di Indonesia harus mempertimbangkan secara serius kemungkinan untuk mengadakan perombakan menyeluruh sistem pendidikan nasional.

Bentuk desentralisasi harus pertama-tama bersifat geografis. Prinsip pembagian geografis harus mengikuti distribusi logis penduduk Indonesia dan mengantisipasi sifat dan bentuk-bentuk masalah yang pasti berbeda di setiap unit geografis. Desentralisasi akan sangat bermanfaat untuk memecahkan berbagai masalah fundamental bagi daerah dan dengan cara demikian meningkatkan peran komunitas lokal dalam kerja sama dengan pemerintah. Karena desentralisasi geografis bertujuan untuk memenuhi kebutuhan lokal, maka tuntutan utama untuk mengadakan perubahan kurikulum akan merupakan suatu proses indigenisasi²⁸, yang lebih mengutamakan kebutuhan lokal dalam memilih program dan pelaksanaan proses pembelajaran. Latar belakang pemikiran ini adalah program pendidikan tidak boleh teralienasi dari kebutuhan real masyarakat setempat, yang merupakan pengguna pendidikan dan pelatihan. Dengan demikian salah satu tuntutan desentralisasi adalah pengadaan kurikulum yang beragam.

Mengenai pengambilan keputusan, pejabat pendidikan lokal harus diberikan kewenangan dalam hal merencanakan dan melaksanakan kebijakan pelatihan, dalam memutuskan dan merekomendasikan pengadaan guru dan pemindahan staff bahkan dalam hal menyelesaikan problem keuangan. Pemerintah pusat, dalam hal ini depdiknas, harus membatasi diri pada penciptaan kerangka umum, pelaksanaan fungsi kontrol atas pelaksanaan program pendidikan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, penetapan standar minimum kualitas hasil pendidikan dan pelatihan, serta penetapan standar evaluasi hasil belajar.

²⁸Untuk lebih jelasnya, lihat N.A. LONDON, "Decentralisation as and for Education Reform in Trinidad and Tobago", *Educational Studies* 22/ 2 (1996) 194.

Untuk memungkinkan desentralisasi, reformasi di tingkat pusat merupakan sesuatu yang imperatif. *Divisionalisasi* (pembagian) dipandang sebagai reformasi struktural terpenting yang harus terjadi di Departemen Pendidikan Nasional. *Divisionalisasi* berarti adanya divisi baru dengan tugas spesifik misalnya divisi khusus pendidikan dan pelatihan. Sampai saat ini, pendidikan kejuruan/pelatihan ditempatkan di bawah Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah.

Secara khusus pantas disebut sistem pendidikan kejuruan. Untuk meningkatkan peran pendidikan dan pelatihan yang lebih besar dalam menjalankan desentralisasi, pelatihan seharusnya tidak berada di bawah Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah, melainkan harus menjadi suatu direktorat khusus dengan tugas menentukan kebijakan utama, mengelola dan mencari sumber dana serta bertindak sebagai badan penasehat bagi pemerintah atau Menteri Pendidikan Nasional. *Divisionalisasi* akan meringankan beban Menteri Pendidikan Nasional dan hal ini tidak berarti menghilangkan kontrol atas penyelenggaraan pendidikan. Kontrol tetap merupakan hak prerogatif pusat, dalam hal ini departemen pendidikan nasional.

Hal yang sesungguhnya dibutuhkan ialah menempatkan orang yang tepat pada posisi yang tepat. Pilihan untuk manajemen kualitas total menuntut profesionalisme dan persiapan yang matang. Misalnya, akan merupakan suatu kesalahan besar jika menempatkan guru-guru yang tidak mempunyai latar-belakang vokasional di pendidikan kejuruan, tidak berpengalaman dalam proses produksi atau kerja bengkel, tidak memiliki kemauan untuk berkompetisi, sebab orang-orang sedemikian tidak akan mungkin mampu melaksanakan tugas spesifik di bidang pelatihan yang sarat dengan tantangan pembaharuan teknologi. Menempatkan terlalu banyak orang yang tidak kompeten di dalam manajemen pendidikan akan menambah biaya pendidikan tanpa harapan adanya keuntungan balik dan hal ini telah menjadi salah satu faktor penentu penyebab gagalnya pendidikan di Indonesia. Hal yang sama terjadi bila pengangkatan mendiknas masih tetap berdasarkan kepentingan politis sebagaimana dilakukan oleh rezim Orde Baru (menteri pendidikan diangkat dari militer) dan tidak berasal dari kalangan praktisi pendidikan, misalnya dari kalangan guru.

Dunia bisnis dan industri modern telah menempatkan program pengembangan sumberdaya manusia sebagai pilar utama untuk meraih sukses. Strategi ini bertujuan untuk menjamin tersedianya orang-orang yang bermutu sebagai sumber daya utamanya. Dalam lingkungan yang kompetitif, setiap orang harus 'benar-benar bermutu'. Dalam kerangka inilah pengembangan pendidikan dan pelatihan di Indonesia harus merupakan sintesa dari mencari orang yang berkualitas, yang terbaik, pekerja yang intelek, yang sungguh-sungguh mengetahui apa itu pendidikan dan problem-problemnya. Pembaruan atau reformasi yang bagaimana pun bagusnya dari segi program dan sistem tidak akan pernah berhasil jika tidak didukung oleh sumber daya manusia yang cukup dan berkualitas dan yang mempunyai komitmen pada peningkatan mutu pendidikan. Manusia adalah sumber daya utama, sebagaimana dikatakan oleh

Morgan, seorang ahli dalam bidang sumber daya manusia:

Semuanya berpusat pada satu hal: orang, orang, orang [...]. Saya tidak peduli negeri apa, organisasi macam apa, atau tim apa yang sedang anda masuki – yang paling penting adalah orang dan bagaimana anda dapat mengaturnya untuk mencapai tujuan akhir. Jika anda mempunyai orang yang tepat dalam sektor-sektor yang vital, dan semua orang-orangmu itu terampil, maka anda akan berhasil.²⁹

Penutup

Tuntutan akan desentralisasi sudah semakin mendesak justru karena diberlakukannya UU 22/1999 tentang otonomi daerah sejak tanggal 01 Januari 2001. Pada mulanya orang khawatir bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan menjadikan pendidikan semakin terpuruk mengingat kecenderungan pemerintah selama 32 tahun Orde Baru berkuasa akan terus dipraktekkan dalam hal pemberian prioritas pada pembangunan ekonomi. Dalam bidang pendidikan, otonomi daerah memberikan peluang pada pemerintah daerah untuk merencanakan pendidikan yang lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat lokal. Bahkan ada kecenderungan bahwa biaya pendidikan pun akan diserahkan sama sekali kepada daerah dan daerahlah yang seharusnya sibuk menghimpun dana dari masyarakat untuk pendidikan.

Otonomi daerah yang memberikan peluang besar untuk desentralisasi pendidikan sangat kompatibel dengan prinsip manajemen kualitas total yang menempatkan pengembangan manusia sebagai strategi utamanya. Seluruh kegiatan manajemen dan produksi ditujukan untuk meningkatkan sumber daya manusia terutama mereka yang secara langsung terlibat dalam proses produksi. Dalam hal manajemen pendidikan, para guru dan staf dilihat sebagai pelaku atau aktor utama pendidikan yang mesti diberdayakan, sebab mereka inilah yang secara langsung menentukan mutu pendidikan. Maka desentralisasi harus pertama-tama menyentuh mereka dengan cara memberdayakan mereka dalam segala aspeknya: peningkatan status sosial mereka, pemberian gaji yang layak, pengikut-sertaan mereka dalam hal penentuan program pembelajaran, dan menyediakan akses untuk pendidikan berkesinambungan (*on going formation*).

Desentralisasi atau apa pun namanya tidak akan berhasil jika guru tidak dilibatkan dan diberdayakan. Manajemen kualitas total memberikan orientasi bagaimana menata sistem yang baik dengan menjadikan manusia sebagai pusat segala perhatian dan kegiatannya. Jika manusia diberdayakan dan dikembangkan, maka apa pun yang dikerjakannya akan berhasil dengan baik. Dalam mereformasi pendidikan pun kunci utama adalah pengembangan manusia yakni guru sendiri, peserta didik, dan masyarakat lokal.

²⁹MORGAN, “Empowering Human Resources”, dalam RICHES - MORGAN, *Human...*, 33.

Daftar Bacaan

- DELORS, J., et al., *L'Éducation. un trésor est caché dedans*, Paris: Editions Unesco – Odile Jacob 1996.
- DROST, J.I.G.M., *Sekolah. Mengajar atau Mendidik?*, Yogyakarta: Kanisius – Universitas Sanata Dharma 1998.
- GALGANO, A., *La Qualità Totale. Il Company-Wide Quality Control come nuovo Sistema Manageriale*, Milano: Il Sole 24 Ore 1995, ix.
- HARRISON, R., *Employee Development*, London: Institute of Personal and Development 1995.
- HOLLAND, J., - P. HENRIOT, *Social Analysis. Linking Faith and Justice*, Washington: Dove Communication - Orbis Book 1983.
- HOLMES, B., *Problems in Education. A Comparative Approach*, London: Routledge & Kegan Paul 1965.
- HUSEN, T., *The Learning Society Revisited. Essays*, Oxford: Pergamon Press 1986.
- JABLONSKI, J.R., *Implementing Total Quality Management*, Kuala Lumpur: Sooriya 1995.
- LONDON, N.A., “Decentralisation as and for Education Reform in Trinidad and Tobago”, *Educational Studies* 22/2 (1996) 194.
- MALIZIA, G., *Scuola Cattolica e Modelli dei Viluppo*, Roma: FIDAE 1988.
- _____, “Il Sistema Formativo Italiano ad una Svoluta. Le Sfide per la Scuola e la Formazione Professionale”, *Rassegna CNOS 11/1* (1995) 34.
- MANKOE, J. - B. MAYNES, “Decentralisation of Educational Decision-making in Ghana”, *International Journal of Education Development*, 22 (1994) 23.
- ORNSTEIN, A.C. – D.U. LEVINE, *Foundations of Education*, Boston: Houghton Mifflin 1993.
- REIS, F., *The Role of the Company in Generating Qualifications. Training Impact of Work Organization*, Berlin: CEDEFOP 1994.
- RICHES, C. – C. MORGAN, eds., *Human Resource Management in Education*, Bristol: Open University Press 1992.
- RONDINELLI, D.A., “Government Decentralisation in Comparative Perspective. Theory and Practice in Developing Countries”, *International Review of Administration Science*, 47 (1981) 134.
- SCHMIDT, H., *Qualifying the Workforce. Education and Training for an Agen of Uncertainty*, Berlin-Bonn: nd. 1994.
- SINDHUNATA, ed., *Menggagas Paradigma Baru Pendidikan. Demokratisasi, Otonomi, Civil Society, Globalisasi*, Yogyakarta: Kanisius 2000.
- WINDHAM, D.M., “Strategies for Decentralization Data Use”, dalam D. CHAPMAN - L. MAHLCK, eds., *From Data to Action. Information Systems in Education Planning*, Oxford: Pergamon Press 1993.