LEMBAR PENGESAHAN

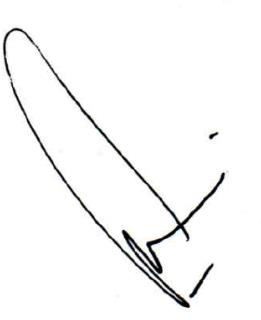
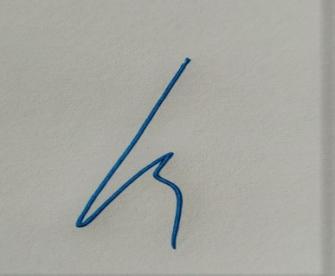
Buku aslinya berjudul

**Governing Education in a Complex World Education**, Research and Innovation OECD Publushing, Paris Paris. *http:// dx.doi.org/ 10.1787/9789264255364,* diedit oleh Tracey Burn dan Florian Koster, diterjemahkan/disadur oleh R.Muktiono Waspodo selama 3 bulan di sela waktunya dalam bekerja, Terjemahan buku ini layak untuk direferensi dalam menyusun dan membahas transformasi satuan pendidikan pada kerangka kebijakan Merdeka Belajar

Jakarta, 12 Desember 2022

Mengetahui Penyusun

Plt Direktur Widyaprada Ahli Utama



Aswin Wihdiyanto, ST, M.A. Dr.R.Muktiono Waspodo

NIP 197512052005011002 NIP. 196720291993031002

**Penelitian dan Inovasi Pendidikan**

Mengatur Pendidikan

Di Dunia yang Kompleks

**Diedit oleh Tracey Burns dan Florian Köster**



Penelitian dan Inovasi Pendidikan

Buku Asinya berjudul

Governing Education in a Complex World

**Mengatur Pendidikan**

**di Dunia yang Kompleks**

Buku aslinya Diedit oleh

Tracey Burns dan Florian Köster

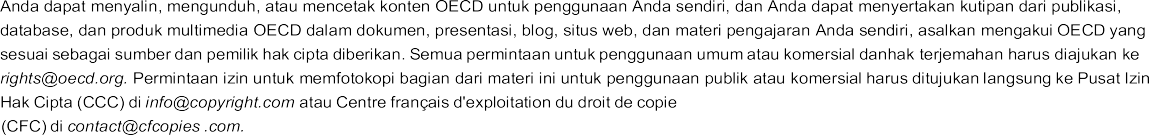
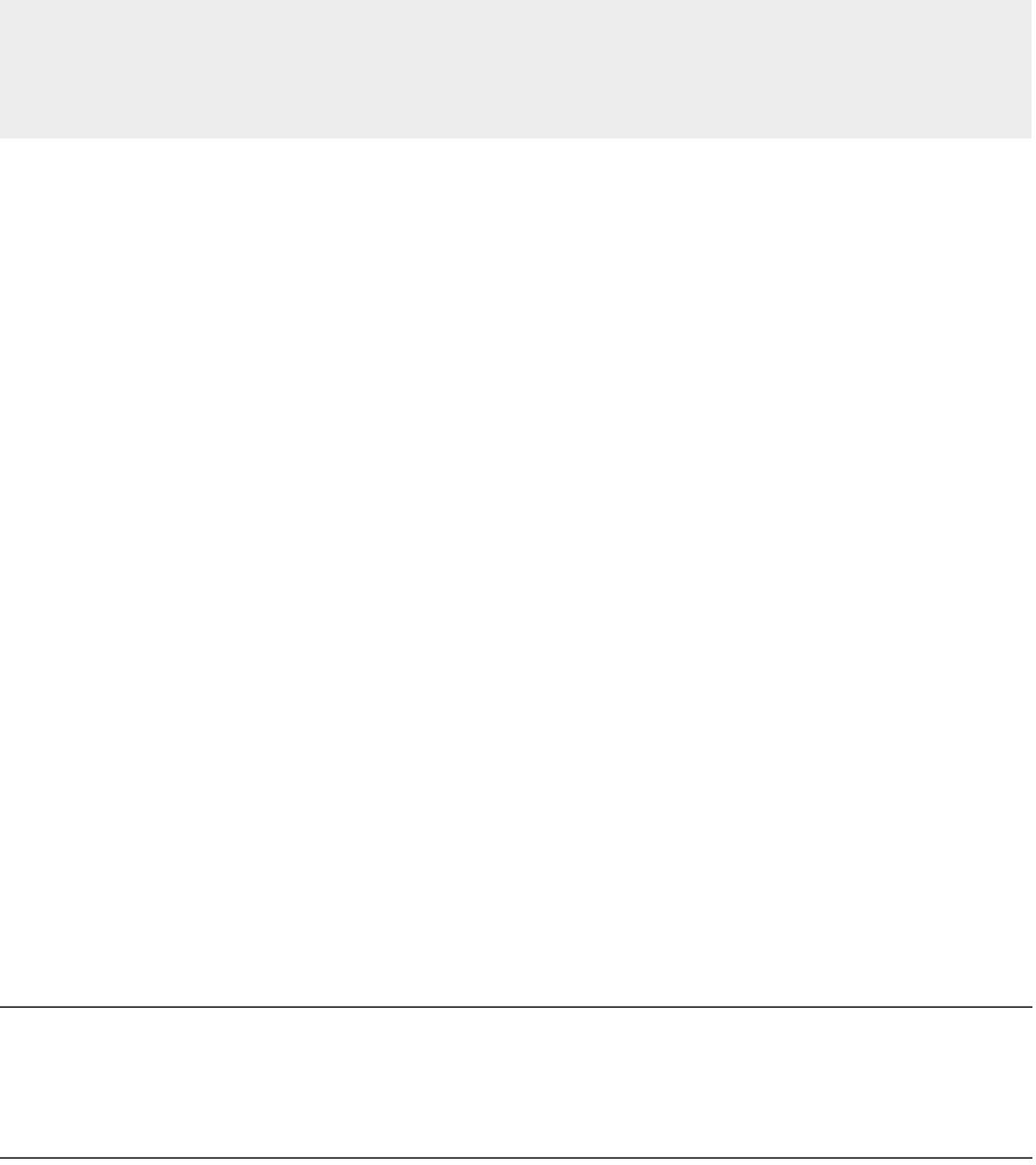
Diterjemahkan oleh R.Muktiono Waspodo (Widyaprada Ahli Utama)

Dipergunakan untuk refensi memperkaya gagasan/ ide pengembangan model dalam mendukung kebijakan Tranformasi Satuan Pendidikan



Karya ini diterbitkan dibawah tanggung jawab Sekretaris Jenderal OECD. Pendapat yang dikemukakan dan argumen yang digunakan di sini tidak serta merta mencerminkan pandangan resmi negara- negara anggota OECD.

Dokumen ini dan peta apa pun yang disertakan di sini tidak mengurangi status atau kedaulatan atas wilayah mana pun, hingga batas-batas perbatasan internasional dan nama wilayah, kota, atau area apa pun.



**Kutip publikasi ini sebagai:** Burns,

T. and F. Köster (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World,* Educational Research and Innovation,OECD Publishing, Paris. *http:// dx.doi.org/ 10.1787/9789264255364-en*

ISBN 978-92-64-25535-7 (cetak)

ISBN 978-92-64-25536-4 (PDF)

Seri: Penelitian dan Inovasi Pendidikan

ISSN 2076-9660 (cetak)

ISSN 2076-9679 (daring)

Data statistik untuk Israel disediakan oleh dan di bawah tanggung jawab otoritas Israel yang relevan. Penggunaan data tersebut oleh OECD tidak mengurangi status Dataran Tinggi Golan, Yerusalem Timur, dan Israelpemukiman di

Tepi Barat di bawah ketentuan hukum internasional.

**Kredit foto:** Sampul © Juriah/123RF.COM.

© OECD 2016

# Kata Pengantar

Salah satu isu penting bagi negara-negara OECD adalah bagaimana memberikan pendidikan berkualitas tinggi, efisien, adil dan inovatif dalam sistem pendidikan yang semakin kompleks. Sejumlah tren yang bersinggungan berkontribusi pada peningkatan kompleksitas ini: desentralisasi telah memungkinkan otoritas lokal, dewan sekolah, dan sekolah memiliki tingkat kebebasan yang lebih besar untuk menanggapi tuntutan lokal. Orang tua di negara-negara OECD menjadi lebih beragam, individualistis, dan berpendidikan tinggi. Dengan lebih banyak bukti yang tersedia tentang sekolah dan prestasi siswa, pemangku kepentingan juga menjadi lebih menuntut sekolah untuk memenuhi kebutuhan individu siswa. Sistem pendidikan sekarang dicirikan oleh tata kelola multi-tingkat di mana hubungan antara banyak aktor yang beroperasi di berbagai tingkat sampai batas tertentu bersifat cair dan terbuka untuk negosiasi.

The Centre for Educational Research and Innovation (CERI) Governing Complex Education Systems (GCES) berfokus pada model tata kelola mana yang efektif dalam sistem pendidikan yang kompleks dan sistem pengetahuan mana yang diperlukan untuk mendukungnya. Fokusnya pada kompleksitas terkait dengan refleksi organisasi yang lebih luas pada New Approaches to Economic Challenges (NAEC), yang berupaya memperbarui dan memperkuat kerangka analitis, instrumen dan alat kebijakan OECD. Elemen kunci dari refleksi ini adalah memahami sifat ekonomi global yang kompleks dan saling berhubungan untuk memungkinkan mengidentifikasi sinergi (misalnya antara pertumbuhan, ketimpangan, stabilitas dan lingkungan) dan memperkuat kemampuan untuk mengelola pertukaran kebijakan.

Proyek GCES telah mengidentifikasi tiga tema penting untuk tata kelola yang efektif dan reformasi yang berhasil: akuntabilitas, pembangunan kapasitas, dan pemikiran strategis. Akuntabilitas mengatasi tantangan meminta pelaku yang berbeda di berbagai tingkatan bertanggung jawab atas tindakan mereka. Peningkatan kapasitas berfokus pada identifikasi kesenjangan, kebutuhan keterampilan, dan dinamika implementasi pada tingkat individu, kelembagaan, dan sistem. Visi strategis berkaitan dengan pengembangan rencana jangka panjang dan serangkaian tujuan bersama untuk sistem pendidikan di antara berbagai aktor. Ini membutuhkan penyelarasan perspektif dan cakrawala waktu yang berbeda sehingga setiap orang yang terlibat dapat bertindak bersama.

Menciptakan sistem tata kelola yang terbuka, dinamis, dan strategis yang diperlukan untuk mengelola sistem yang kompleks tidaklah mudah. Governing Education in a Complex World menantang konsep tradisional kami tentang tata kelola pendidikan melalui pekerjaan pada kompleksitas, perubahan, dan cara pengambilan keputusan baru. Dengan melakukan itu, ia menetapkan agenda untuk berpikir tentang akuntabilitas dan tata kelola yang inklusif, dapat disesuaikan, dan fleksibel, yang diperlukan untuk mengatur sistem yang kompleks di dunia saat ini. Ini menawarkan contoh dari Austria, Inggris (Britania Raya), Belanda dan Amerika Serikat, dan diakhiri dengan saran untuk jalan ke depan.

Publikasi ini adalah volume pertama dari dua set. Jilid kedua yang menggabungkan temuan dari enam studi kasus yang dilakukan dalam proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan akan diterbitkan pada tahun 2016 nanti.

Publikasi ini diedit oleh Tracey Burns dan Florian Köster dari Pusat Penelitian dan Inovasi Pendidikan (CERI) di OECD. Di dalam Sekretariat OECD Célia Braga-Schich, Sophie Limoges, Leonora Lynch-Stein dan Anne-Lise Prigent memberikan dukungan editorial yang berharga.

# Terima kasih

Proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan, yang berlangsung dari tahun 2011 hingga 2016, tidak akan mungkin terwujud tanpa dukungan dari sejumlah besar individu dan negara. Pertama, kami ingin berterima kasih kepada tuan rumah konferensi tematik yang membantu mendefinisikan dan mengembangkan agenda analitis kami: Oslo (Kementerian Pendidikan dan Riset Norwegia), Den Haag (Kementerian Pendidikan dan Riset Belanda), Warsawa (Kementerian Pendidikan Polandia), Paris (OECD dan UNESCO) dan Tallinn (Kementerian Pendidikan dan Riset Estonia). Kami berterima kasih kepada para peserta dari 30 negara berbeda yang ikut serta dalam pertemuan tersebut dan berbagi tantangan dan kesuksesan tata kelola mereka dengan kami dan kolega mereka.

Kami juga ingin memberikan perhatian khusus kepada Helen Ängmo, Gábor Halasz, Jan Herczynski, Ülle Kikas, Peter Klandt, Ted Reininga, Rien Rouw, Micheline Scheys, Petter Skarheim, dan Eli Sundby atas dukungan dan dorongan mereka yang berkelanjutan untuk karya ini dari permulaannya.

Para editor ingin mengucapkan terima kasih kepada para penulis yang berkontribusi pada volume ini (dalam urutan bab mereka) Mark Mason, William C. Smith, Henno Theisens, Edith H. Hooge, Lorenz Lassnigg, Philippa Cordingley, Patrick Blanchenay, dan Lucie Cerna.

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada anggota tim (dulu dan sekarang) Patrick Blanchenay, Marlon Brandt, Lucie Cerna, Alina Kleinn, Maaria Klemola, Sonia Kosunen, Élodie de Oliveira, Mikko Silliman, William Smith dan Sean Snyder atas kerja mereka dalam proyek ini selama bertahun-tahun. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Henno Theisens, yang awalnya merancang dan mengusulkan proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan, dan Harald Wilkoszewski, anggota tim pendiri. Kami tidak bisa melakukannya tanpa Anda.

Selain itu, kami ingin menyampaikan terima kasih kepada banyak kolega di Sekretariat OECD yang juga mendukung dan mengembangkan pekerjaan ini melalui tinjauan sejawat atas kertas kerja dan proposal proyek, khususnya Stuart Elliot, Sonia Guerriero dan Dirk Van Damme.

Tracey Burns dan Florian Köster, Editor

# Ringkasan Bisnis Plan

Mengatur sistem pendidikan berjenjang secara efektif membutuhkan model tata kelola yang menyeimbangkan daya tanggap terhadap keragaman lokal dengan kemampuan untuk memastikan tujuan nasional. Ini adalah keseimbangan yang rumit, yang sulit dicapai mengingat kompleksitas sistem pendidikan di banyak negara OECD. Akibatnya, isu tata kelola telah naik ke agenda politik dan kebijakan, dan negara- negara semakin mencari model yang dapat mereka sesuaikan dengan kebutuhan mereka sendiri.

Sejumlah tren yang berpotongan berkontribusi pada peningkatan kompleksitas dalam sistem pendidikan. Desentralisasi telah memungkinkan otoritas lokal, dewan sekolah dan sekolah memiliki tingkat kebebasan yang lebih besar untuk menanggapi tuntutan lokal yang beragam. Orang tua, siswa dan masyarakat menjadi lebih beragam dan berpendidikan tinggi dan sebagai akibatnya memiliki harapan yang lebih tinggi bahwa sekolah memenuhi kebutuhan individu siswa. Lebih banyak informasi tentang prestasi sekolah dan siswa sudah tersedia, memberdayakan serangkaian aktor yang lebih luas. Ini telah mengubah sifat hubungan antara tingkat pemerintahan, bergerak menjauh dari hubungan hierarkis ke pembagian kerja, saling ketergantungan dan pengaturan diri. Sistem pendidikan sekarang dicirikan oleh tata kelola multi-tingkat di mana hubungan antara banyak aktor yang beroperasi di berbagai tingkat sampai batas tertentu bersifat cair dan terbuka untuk negosiasi.

Mengatur Pendidikan di Dunia yang Kompleks (*Governing Education in a Complex World)* membahas tantangan utama yang terlibat dalam mengatur sistem pendidikan modern, dengan melihat secara khusus kompleksitas, akuntabilitas, pembangunan kapasitas, dan pemikiran strategis. Publikasi ini menyatukan penelitian dari Sekretariat OECD dan mengundang para pakar internasional untuk memberikan analisis mutakhir dan perspektif baru tentang beberapa masalah paling menantang yang dihadapi sistem pendidikan saat ini.

#### Setting the stage: Tata kelola dalam sistem yang kompleks

*Tata kelola modern yang efektif membutuhkan perubahan seluruh sistem yang terkoordinasi yang melibatkan banyak aktor*

Bagian 1 mengeksplorasi konsep kompleksitas dan membahas implikasinya terhadap tata kelola pendidikan. Bab 1 memberikan ikhtisar volume dan mengusulkan serangkaian prinsip kunci untuk tata kelola modern sistem pendidikan yang kompleks. Bab 2 membahas teori kompleksitas dan argumen bahwa tingkat kompleksitas yang signifikan dalam suatu sistem – apakah sistem pendidikan atau sekolah – mengarah pada sifat-sifat yang muncul di luar yang dapat diprediksi dari kondisi awal. Diskusi mengeksplorasi prasyarat yang diperlukan untuk menghasilkan perubahan sistem yang berkelanjutan, positif, dan menyeluruh dalam pendidikan. Bab 3 mengeksplorasi potensi jaringan tata kelola, di mana perubahan terkoordinasi menggantikan intervensi yang terisolasi dan menyelaraskan reformasi dengan konteks dan sumber daya sistem.

##### Akuntabilitas dan keterlibatan pemangku kepentingan dalam sistem yang kompleks

*Sistem akuntabilitas konstruktif yang menyeimbangkan pemantauan dan tekanan yang diperlukan untuk memastikan fungsi sistem yang efisien dengan dukungan untuk peningkatan sangatlah penting*

Bagian 2 membahas peran fundamental akuntabilitas dalam tata kelola. Bab 4 mengkaji peningkatan penggunaan nilai ujian untuk tujuan akuntabilitas di seluruh dunia, dan menanyakan bagaimana sistem ujian nasional terkait dengan peningkatan kinerja pendidikan.

Bab 5 membahas tren dalam mekanisme akuntabilitas dan berpendapat bahwa akuntabilitas peraturan dan kinerja sekolah (akuntabilitas vertikal), dapat bermanfaat dengan tindakan horizontal yang melibatkan banyak pemangku kepentingan. Hal ini pada akhirnya berpotensi untuk meningkatkan tingkat pencapaian maupun mutu pendidikan.

##### Peningkatan kapasitas dan penggunaan pengetahuan

*Pembangunan kapasitas lokal harus diselaraskan dengan visi sistem dan menyertakan peran praktisi yang lebih besar dalam produksi pengetahuan*

Bagian 3 berfokus pada pembangunan kapasitas dan penggunaan pengetahuan dalam sistem pendidikan yang semakin kompleks, memberikan contoh negara yang nyata. Bab 6 mengkaji contoh Austria dan memberikan pandangan tentang bagaimana peningkatan kapasitas lokal dapat membantu mengurangi inefisiensi tata kelola dalam sistem yang kompleks secara struktural. Bab 7 membahas peran produksi pengetahuan dan penggunaan pengetahuan di kalangan guru dalam meningkatkan pengajaran, memberikan contoh nyata dari Inggris. Bab ini membahas bagaimana kebijakan dapat membangun kapasitas keterlibatan guru dalam penelitian dengan menyediakan alat dan titik penghubung dengan penelitian pendidikan berskala besar.

**Tata kelola yang inovatif dan strategis: peran eksperimen kebijakan dan pengambilan risiko**

*Mengambil risiko dan belajar dari kegagalan sangat penting untuk inovasi dan evolusi sistem pendidikan. Eksperimen terkontrol adalah salah satu cara untuk maju*

Bagian 4 mengeksplorasi alat untuk mendekati reformasi. Eksperimen kebijakan memiliki potensi untuk menjadi instrumen yang efektif untuk pembuatan kebijakan dalam lingkungan yang kompleks, tetapi menghadapi sejumlah kesulitan dalam beralih dari teori ke praktik. Bab 8 mengeksplorasi eksperimen ekosistem sebagai cara untuk beroperasi pada

tingkat yang cukup kecil untuk menjaga kualitas sambil mempertahankan cakupan yang cukup luas untuk memungkinkan menerjemahkan temuan ke tingkat sistem (*scaling up*). Bab 9 membahas pengalaman Belanda dalam percobaan kebijakan dan wawasan yang diperoleh selama dekade terakhir. Bab 10 beralih ke pengambilan risiko, bagian yang sering diabaikan tetapi penting dari sistem tata kelola apa pun karena sangat penting untuk inovasi. Sistem pendidikan modern harus memungkinkan pengambilan risiko, mengakui kemungkinan kegagalan yang melekat dan membangun proses untuk belajar dari kegagalan.

## Jalan ke depan: pelajaran yang dipetik, dan satu bahan penting: kepercayaan

*Kepercayaan yang sah adalah landasan pemerintahan yang efektif dan efisien*

Bab terakhir menyimpulkan volume dengan pelajaran yang dipetik dari pekerjaan OECD tentang tata kelola pendidikan yang kompleks. Ini juga menghubungkan diskusi ke poin yang sering diabaikan: pemerintahan modern yang sukses dibangun di atas kepercayaan. Bab terakhir membahas topik yang tampaknya sederhana, namun sangat kompleks ini dalam kaitannya dengan tema utama dalam buku ini. Itu diakhiri dengan kembali ke prinsip-prinsip utama pendidikan modern pemerintahan.

Menciptakan sistem tata kelola yang terbuka, dinamis, dan strategis yang diperlukan untuk mengelola sistem yang kompleks tidaklah mudah. Volume ini menantang konsep tradisional kami tentang tata kelola pendidikan melalui pekerjaan pada kompleksitas, perubahan/reformasi dan mode baru jaringan kolaboratif dan pengambilan keputusan. Dengan melakukan itu, ia menetapkan agenda untuk berpikir tentang akuntabilitas dan tata kelola yang inklusif, dapat disesuaikan, dan fleksibel, yang diperlukan untuk mengatur sistem yang kompleks di dunia global saat ini.

# BAGIAN 1.

**SETTING THE STAGE: TATA KELOLA DALAM SISTEM YANG KOMPLEKS**

# Bab 1.

**Tantangan Pemerintahan Modern Dalam Pendidikan**

##### Tracey Burns dan Florian Köster

**Centre for Educational Research and Innovation, OECD**

*Sistem pendidikan sekarang cenderung dicirikan oleh tata kelola multi-level di mana hubungan antara banyak aktor yang beroperasi di berbagai tingkat lebih cair dan terbuka untuk negosiasi. Akibatnya, tata kelola sistem pendidikan berjenjang yang kompleks telah menjadi prioritas kebijakan. Bab ini mengatur tahapan publikasi dengan mengeksplorasi konsep kompleksitas dan implikasinya terhadap tata kelola pendidikan modern. Ini kemudian memberi pembaca overview tentang tema-tema utama dalam mengatur sistem pendidikan yang kompleks – akuntabilitas, peningkatan kapasitas, dan pemikiran strategis. Ini menetapkan seperangkat prinsip pemikiran strategis dan tata kelola modern, yang dikembangkan melalui kerja OECD dengan negara-negara. Bab ini diakhiri dengan ikhtisar dari volume penuh, serta pengingat akan satu masalah yang saat ini kurang dipelajari yang merupakan perekat pemerintahan modern: kepercayaan.*

**Pengantar**

Kompleksitas dalam sistem pendidikan terus meningkat karena sejumlah tren yang saling bersinggungan. Orang tua di negara-negara OECD menjadi lebih beragam, individualistis, dan berpendidikan tinggi. Karena bukti tentang sekolah dan prestasi siswa semakin tersedia, orang tua dan pemangku kepentingan lainnya juga menjadi lebih menuntut, mendorong sekolah untuk memenuhi kebutuhan individu siswa.

Salah satu tanggapan terpenting terhadap kompleksitas yang semakin meningkat ini adalah desentralisasi: memungkinkan pemerintah daerah, dewan sekolah dan sekolah memiliki tingkat kebebasan yang lebih besar untuk menanggapi tuntutan lokal yang beragam. Kenyataannya, desentralisasi mungkin merupakan istilah yang terlalu terbatas untuk apa yang telah terjadi. Di banyak negara, tugas tidak hanya dilimpahkan ke tingkat regional, lokal, atau sekolah. Pendanaan sekaligus, penguatan pemangku kepentingan, akuntabilitas horizontal dan meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah dan sekolah melalui indikator kinerja telah mengubah sifat hubungan antara pusat, daerah dan tingkat lokal, menjauh dari hubungan hierarkis menjadi pembagian kerja dan lebih saling menguntungkan. kemandirian dan pengaturan diri. Sistem pendidikan sekarang dicirikan oleh tata kelola multi-tingkat di mana hubungan antara banyak aktor yang beroperasi di berbagai tingkat lebih cair dan terbuka untuk negosiasi.

Perkembangan ini telah terjadi di semua negara OECD dengan derajat yang berbeda- beda dalam tiga dekade terakhir. Tentu saja negara yang berbeda memulai dari titik keberangkatan yang berbeda. Negara- negara federal, seperti Australia, Austria, Kanada, Jerman, atau Amerika Serikat, memiliki kompleksitas otoritas tambahan yang tersebar di tingkat nasional dan negara bagian. Negara-negara tertentu memiliki tradisi desentralisasi yang kuat (misalnya Finlandia, Inggris Raya). Negara-negara lain memiliki praktik kebebasan memilih sekolah yang panjang dan pendirian sekolah swasta yang didanai publik (seperti Belgia atau Belanda). Titik tolak yang berbeda ini penting untuk alasan struktural maupun tradisional, dan berdampak besar pada jenis pilihan kebijakan yang tersedia dalam konteks tersebut.

Apapun struktur yang tepat dari sistem pendidikan mereka, banyak negara OECD telah mencari model tata kelola yang memungkinkan mereka mengarahkan sistem pendidikan yang kompleks secara efektif. Pencarian ini telah menyebabkan penggandaan mekanisme tata kelola yang sering diterapkan secara bersamaan. Misalnya, kementerian pusat bertindak sebagai pengatur sistem pendidikan, menetapkan aturan di mana sekolah yang semakin otonom harus beroperasi. Tetapi kementerian juga bertindak sebagai penegak standar kualitas dari atas ke bawah jika sekolah secara konsisten gagal memenuhi harapan. Yang terpenting,

kementerian bukan lagi satu-satunya aktor yang terlibat dalam mengatur sistem pendidikan. Selain peningkatan peran sekolah dan pemerintah daerah, ada sejumlah pemangku kepentingan lainnya (termasuk serikat guru, kementerian lain dan dewan nasional, guru, orang tua, media dan siswa sendiri) yang berperan. Dalam hal penetapan strategi nasional, negosiasi dan dialog telah menjadi mekanisme tata kelola yang penting.

Meskipun desentralisasi dan pengenalan mekanisme tata kelola yang baru merupakan

respons yang dapat dipahami dan umum terhadap kompleksitas, mereka juga berkontribusi lebih lanjut terhadap kompleksitas sistem. Dan terlepas dari semua perubahan ini, satu elemen tetap ada: kementerian pendidikan tetap bertanggung jawab untuk memastikan pendidikan berkualitas tinggi, efisien, adil dan inovatif di tingkat nasional. Mereka harus memenuhi tanggung jawab ini bersamaan dengan sistem yang melibatkan aktor lokal yang lebih beragam, suara orang tua yang kuat, tingkat otonomi sekolah yang lebih tinggi, dan pemain baru yang penting seperti media.

Bab ini mengatur tahapan publikasi dengan mengeksplorasi konsep kompleksitas dan implikasinya terhadap tata kelola pendidikan modern. Ini kemudian memberi pembaca *overview* tentang tema-tema utama dalam mengatur sistem pendidikan yang kompleks – akuntabilitas, peningkatan kapasitas, dan pemikiran strategis. Bab ini diakhiri dengan overview dari volume penuh dan bab individual dari masing-masing penulis yang berkontribusi.

## Dua pertanyaan kunci

Mengatur sistem pendidikan berjenjang secara efektif membutuhkan model tata kelola yang menyeimbangkan daya tanggap terhadap keragaman lokal dengan kemampuan untuk memastikan tujuan nasional.

Ini adalah keseimbangan yang rumit dan sangat sulit dicapai mengingat kompleksitas sistem pendidikan di banyak negara OECD. Akibatnya, isu tata kelola menjadi agenda utama, dan negara-negara semakin mencari contoh praktik dan model yang baik yang dapat mereka sesuaikan dengan kebutuhan mereka sendiri. Prioritas kebijakan ini mengarah pada pembuatan proyek OECD/CERI, *Governing Complex Education Systems,* atau GCES.1 Volume saat ini muncul dari pekerjaan proyek ini.

**Kotak 1.1. The Governing Complex Education Systems (GCES) Project.**

Diluncurkan pada tahun 2011, OECD/CERI Governing Complex Education Systems project memiliki tiga tujuan berikut:

* Membangun keadaan penelitian dan bukti dalam tata kelola sistem pendidikan dan penggunaan pengetahuan dan berkontribusi pada basis pengetahuan analitis dan konseptual di lapangan.
* Menjelajahi praktik terkini di negara-negara anggota OECD melalui serangkaian tematik lokakarya, kertas kerja dan studi kasus.
* Membangun jaringan pembuat kebijakan dan peneliti internasional dengan keahlian di bidang ini.

Untuk tujuan ini, proyek menyelenggarakan serangkaian konferensi tematik untuk membangun jaringan internasional dan menyatukan pemangku kepentingan terkait dari kebijakan, penelitian, dan praktik. Ini menghasilkan berbagai kertas kerja yang

mengeksplorasi isu-isu konseptual seputar tantangan pemerintahan modern. Serangkaian studi kasus dari Belgia (Flanders), Jerman, Belanda, Norwegia, Polandia, dan Swedia memberikan investigasi empiris tentang isu-isu utama tata kelola pendidikan multi-level. Pekerjaan proyek memuncak dalam dua volume yang berdiri sendiri: publikasi saat ini *Governing Education in a Complex World and Governance in Action: Synthesis of Case Studies*, yang membandingkan dan mengintegrasikan temuan dari enam studi kasus yang dilakukan selama proyek GCES .

Lampiran 1.A1 menyajikan daftar lengkap keluaran proyek termasuk konferensi, kertas kerja dan studi kasus.

Menyikapi pencarian contoh-contoh yang dapat diadaptasi dari sistem tata kelola yang efektif, pertanyaan kunci pertama dari proyek ini, dan dengan demikian diskusi kami, adalah:

###### “Model tata kelola apa yang efektif dalam sistem pendidikan yang kompleks?”

Bagi pembuat kebijakan yang bertugas mengembangkan respons terhadap isu tertentu, seringkali tidak sepenuhnya jelas jenis bukti apa yang diperlukan untuk menangani isu kebijakan utama – dan faktanya mungkin ada banyak jalan menuju solusi berbasis bukti tertentu.

Pembuat kebijakan harus membangun repertoar tindakan dan strategi untuk menavigasi pilihan pengetahuan yang tersedia. Selain penggunaan pengetahuan oleh pembuat kebijakan, penting pertanyaannya adalah bagaimana dan di mana pengetahuan dihasilkan dan bagaimana pengetahuan itu ditransmisikan ke pembuat kebijakan. Dalam konteks ini, peran agen perantara dalam memberikan bukti secara tepat waktu dan membantu menimbang berbagai opsi yang tersedia menjadi semakin penting. Hal ini menimbulkan pertanyaan kunci kedua untuk pemerintahan modern:

###### “Sistem pengetahuan apa yang diperlukan untuk mendukung tata kelola yang efektif

***sistem pendidikan yang kompleks?”***

Komponen penting dari sistem pemerintahan modern adalah kemampuan mereka untuk belajar dan berbagi pengetahuan.

Dengan tumbuhnya kompleksitas, tata kelola telah menjadi aktivitas intensif pengetahuan. Dalam sistem yang kompleks dan seringkali terfragmentasi, berbagi pengetahuan di antara berbagai bagian sistem sangat penting, misalnya, untuk membuat praktik inovatif pada tingkat desentralisasi tersedia di bagian lain (terdesentralisasi) dari sistem. Peran kunci pengetahuan menjadi lebih penting karena berbagai jenis pengujian dan penilaian di tingkat nasional dan

internasional telah menyebabkan ledakan jenis dan jenis bukti yang tersedia bagi pembuat kebijakan. Tentu saja, pengetahuan juga dihasilkan oleh pengalaman profesional dan mencakup pengetahuan tacit yang ditransmisikan secara informal di dalam sistem.

Pengetahuan dan pembelajaran juga merupakan elemen vital dalam negosiasi dan dialog yang penting untuk menciptakan konsensus dalam sistem yang kompleks dengan banyak aktor. Pengetahuan menjadi alat untuk mengarahkan sistem: menyediakan pembuat keputusan dan praktisi yang terdesentralisasi dengan pengetahuan yang relevan dan berkualitas tinggi sangat penting untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan praktik.

**Kotak 1.2. Mengapa tata kelola dan pengetahuan, dan mengapa sekarang?**

Sekretaris Jenderal OECD baru-baru ini mengusulkan proses refleksi untuk mengeksplorasi New Approaches to Economic Challenges (NAEC), yang bertujuan untuk meninjau kembali dan menilai apakah kerangka analitis dan model ekonomi perlu disesuaikan dengan dunia pasca krisis. Masalah utama untuk refleksi ini adalah konsep Negara Strategis:

Bukan ukuran Negara yang dipertaruhkan, melainkan tata kelolanya. Dengan kata lain, bukan negara tereduksi yang kita butuhkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di negara kita, tetapi negara strategis. Gagasan tentang negara strategis yang menargetkan investasinya untuk memaksimalkan pertumbuhan dalam menghadapi kendala anggaran yang keras berangkat dari pandangan Keynesian tentang negara yang mempertahankan pertumbuhan melalui kebijakan yang digerakkan oleh permintaan, dan dari pandangan neoliberal tentang negara minimal yang terbatas pada negaranya. fungsi regalian (public order, basic services). (Aghion, 2012)

Salah satu tema utama dari karya ini adalah dampak krisis terhadap kepercayaan pada pemerintah. Pemotongan dramatis dalam pengeluaran sosial telah menimbulkan kekhawatiran tentang keadilan, kesetaraan pengorbanan, dan kekhawatiran tentang kontrak sosial. Saat pemerintah berjuang untuk mengkomunikasikan visi pemulihan yang jelas, kepercayaan publik terhadap pemerintah harus diperkuat, dan upaya harus dilakukan untuk memperkuat institusi dan membangun kapasitas lintas dimensi kepercayaan yang berbeda (misalnya keandalan, keadilan dan ketidakberpihakan, integritas dan kejujuran, dan inklusivitas). ) (OECD, 2015a).

Pada saat yang sama, konsep a *smarter state* mencakup fokus pada pembelajaran pemerintah. Meskipun secara tradisional dianggap sebagai inovasi dan kebijakan industri, konsep ini meluas ke semua sektor pemerintah dan mencakup penekanan pada mencoba pendekatan baru, mempelajari apa yang berhasil, dan membangun kapasitas sistemik pemerintah untuk meningkatkan desain, pengarahan, dan implementasi kebijakan. . Oleh karena itu, menemukan pendekatan baru terhadap tantangan ekonomi memerlukan peninjauan kembali model tata kelola di semua bidang, termasuk pendidikan.

## Pemerintahan modern dan tantangan kompleksitas

Menavigasi persyaratan tata kelola modern lebih mudah diucapkan daripada dilakukan. Tidak ada solusi ajaib, tidak ada resep satu ukuran untuk semua yang dapat diluncurkan untuk menjamin kesuksesan. Banyaknya kemungkinan solusi untuk masalah tertentu bisa membingungkan; dan hal ini tentunya membuat frustrasi setiap politisi yang mencari jawaban cepat. Telah diperdebatkan bahwa satu hal yang konstan dalam tata kelola pendidikan adalah kejutan: “Pada saat tertentu, ada kemungkinan besar kejadian dengan kemungkinan rendah. Dengan kata lain, kejutan mendominasi” (Dror, 1986). Mengapa demikian? Salah satu petunjuknya adalah bahwa sistem pendidikan adalah sistem yang kompleks, dan karenanya tidak mudah diatur oleh logika dan proses linier (Snyder, 2013).

## Mendefinisikan sistem yang kompleks

Dunia kita menjadi lebih kompleks, dengan pertumbuhan dan interaksi yang lebih dinamis dalam tren dunia daripada sebelumnya. Teori kompleksitas berpendapat bahwa sistem dimulai sebagai kumpulan aktor individu yang mengatur diri mereka sendiri dan menciptakan hubungan. Hubungan ini terbentuk sebagai respons terhadap umpan balik positif atau negatif, serta tingkat keacakan. Struktur dan perilaku baru kemudian muncul saat para aktor bertindak dan bereaksi satu sama lain. Sistem yang kompleks memiliki komponen inti sebagai berikut (Sabelli, 2006):

* Perilaku tidak dijelaskan oleh sifat-sifat komponen itu sendiri, melainkan muncul dari interaksi komponen tersebut.
* Sistem ini non-linier dan bergantung pada umpan balik untuk membentuk evolusinya.
* Sistem beroperasi pada berbagai skala waktu dan level secara bersamaan.

Secara analitis, sistem yang kompleks menimbulkan beberapa tantangan karena sistem tertentu tidak dapat lagi diperiksa secara terpisah. Sebaliknya, studi tentang sistem yang kompleks membutuhkan langkah mundur untuk melihat bagaimana berbagai interkoneksi dapat membentuk satu kesatuan yang koheren.

## Apa yang membuat masalah kompleks menjadi unik?

Untuk mengatasi masalah tata kelola dari perspektif kompleksitas, penting untuk membedakan antara masalah sederhana, rumit, dan kompleks (Glouberman dan Zimmerman, 2002; lihat juga Tabel 1.1).

##### Tabel 1.1. Masalah sederhana yang rumit dan rumit

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Sederhana: Mengikuti resep** | **Rumit: Mengirim roket ke bulan** | **Kompleks: Membesarkan seorang**  **anak** |
| Resep sangat penting | Formula sangat penting | Formula memiliki aplikasi terbatas. |
| Resep mudah ditiru | Mengirim satu roket meningkatkan jaminan bahwa berikutnya akan baik-baik saja | Membesarkan satu anak memberi pengalaman, tetapi tidak ada jaminan keberhasilan dengan yang lain |
| Keahlian sangat membantu tetapi tidak diperlukan | Diperlukan keahlian tingkat tinggi di berbagai bidang | Keahlian dapat berkontribusi tetapi tidak diperlukan atau tidak cukup  untuk sukses |
| Menghasilkan produk yang terstandar | Roket serupa dalam hal kritis | Setiap anak unik dan harus didekati secara individual |
| Resep terbaik memberikan hasil yang baik setiap saat | Ada tingkat kepastian yang tinggi dalam hasil setelah  masalah asli diselesaikan | Ketidakpastian hasil tetap ada |

Sumber: Snyder (2013); diadaptasi dari Glouberman dan Zimmerman (2002).

Tata kelola pendidikan sering mencoba mengikuti pendekatan yang rumit ketika mengembangkan solusi untuk masalah yang kompleks (Duit et al., 2010, lihat juga Mason [buku ini]). Seperti pendapat Johnson (2008):

Saat ini, banyak metode menyelidiki hasil pendidikan masing-masing sekolah […] didasarkan pada algoritme linier yang menyederhanakan dan memecah sistem menjadi bagian-bagian komponen yang terisolasi. Premis dari model linier tersebut adalah bahwa input ke dalam sistem akan menghasilkan hasil yang dapat diprediksi. Sementara prediksi yang tepat dari beberapa sistem statis dan tertutup, model ini gagal memprediksi secara memadai perilaku atau menangkap esensi dan sifat yang muncul dari sistem kompleks yang melibatkan tiga atau lebih komponen yang berinteraksi. (Johnson, 2008: 5-6, dikutip dalam Snyder [2013])

Dimensi kompleksitas memainkan peran utama dalam bagaimana, dan dengan cara apa, pendidikan dapat diatur secara efektif. Tata kelola pendidikan modern harus mampu menangani dinamisme dan kompleksitas sekaligus mengarahkan arah yang jelas menuju tujuan yang ditetapkan. Dan itu harus dilakukan seefisien mungkin, dengan sumber daya keuangan yang terbatas. Sistem pendidikan yang kompleks setidaknya dalam dimensi berikut:

* Mereka adalah *multi-level systems* (lokal, regional, nasional di banyak negara) dan penyelarasan merupakan tantangan utama, terutama di negara-negara yang paling terdesentralisasi (Hopfenbeck et al., 2013; Blanchenay, Burns dan Köster, 2014).
* Mencerminkan masyarakat kita, mereka semakin beragam – baik dalam hal demografi

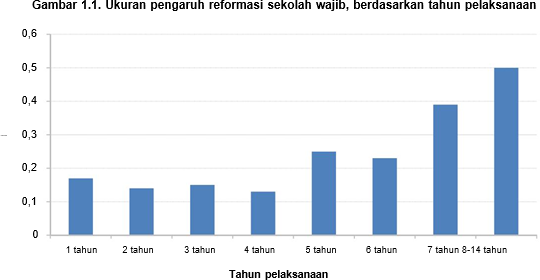
populasi (siswa, guru, dan masyarakat) serta nilai dan identitas yang kita anggap berasal dari diri kita sendiri dan mengharapkan sistem pendidikan kita untuk disampaikan.

* Mereka berisi semakin banyak pemangku kepentingan yang semakin vokal tentang keinginan dan keinginan mereka, tidak hanya untuk diri mereka sendiri dan anak-anak mereka, tetapi juga untuk sistem secara keseluruhan.
* Pendidikan adalah bidang dengan keyakinan apriori yang kuat, terikat kuat baik pada identitas maupun pengalaman kita. Kami tidak hanya mengharapkan pendidikan untuk menghasilkan jenis warga negara yang kami inginkan, setiap orang telah mengambil bagian dalam pendidikan dalam beberapa bentuk atau lainnya. Dengan melakukan itu mereka sering membentuk pendapat pribadi yang kuat tentang apa yang tampaknya berhasil, dan apa yang tidak, dan pendapat ini mungkin tidak selaras dengan temuan penelitian.

## Realitas pemerintahan modern

Kerumitan dalam sistem ini cocok dengan tantangan tata kelola baru di dunia modern kita. Pemerintahan dan kehidupan politik semakin ditandai dengan pergolakan dan kejutan, dan ada sinisme yang tumbuh terhadap pemerintah dan institusi publik pada umumnya. Sebagian karena penurunan tingkat kepercayaan, terutama dari para pemimpin terpilih kami (Cerna, 2014), dan dampak jangka panjang dari krisis keuangan 2007-08. Namun sebagian dari hal ini juga disebabkan oleh ekspektasi baru terhadap tata kelola, di mana penekanan diberikan pada solusi yang sederhana, cepat, dan efektif (walaupun mungkin tidak bertahan lama).

Di dunia yang ditandai dengan teknologi baru dan umpan balik instan ini, ekspektasi cenderung meningkat lebih cepat daripada performa. Hal ini tidak terlalu mengejutkan, mengingat waktu yang dibutuhkan untuk melihat efek reformasi pendidikan: satu meta- analisis reformasi sekolah wajib yang luas di Amerika Serikat menunjukkan bahwa efek terkuat terlihat 8 sampai 14 tahun setelah reformasi dimulai ( Borman et al., 2003, lihat Gambar 1.1).



*Catatan: Ukuran efek berdasarkan meta-analisis studi yang berkaitan dengan dampak reformasi sekolah komprehensif terhadap prestasi siswa di Amerika Serikat.*

*Sumber: Borman et al. (2003).*

Hal ini dapat menjadi tantangan dalam merespon kebutuhan pemangku kepentingan yang semakin vokal. Orang tua yang peduli dengan pendidikan anak-anak mereka tidak memiliki waktu delapan tahun untuk menunggu dan melihat mana yang efektif; mereka mengharapkan pendidikan yang terbaik untuk anak-anaknya sekarang. Garis waktu juga sangat bertentangan dengan kebutuhan pejabat terpilih, yang memiliki waktu dua atau tiga tahun untuk mengajukan kasusnya untuk dipilih kembali dan menunjukkan keefektifan reformasi utama apa pun.

Waktu merupakan faktor elemen kompleksitas. Pemilihan di berbagai tingkatan menciptakan jangka pendek pada saat yang sama penelitian telah menunjukkan bahwa efek reformasi dapat membutuhkan waktu yang lama untuk membuahkan hasil. Lebih lanjut menambah kompleksitas, efek dari reformasi sebenarnya bisa berubah dari waktu ke waktu: di bidang pilihan sekolah misalnya, Waslander et al. (2010) menunjukkan bahwa efek jangka pendek (dihasilkan oleh pengadopsi kebijakan yang lebih awal dan umumnya memiliki informasi yang baik) dapat sangat berbeda dari efek jangka panjang (ketika lebih banyak orang tua memiliki kesempatan untuk menindaklanjutinya).

Jadi apa yang bisa dilakukan? Jawabannya terletak pada jawaban atas pertanyaan kedua yang diajukan sebelumnya di Pendahuluan: ***Sistem pengetahuan yang seperti apa yang diperlukan untuk mendukung tata kelola yang efektif dari sistem pendidikan yang kompleks?*** Bekerja pada elemen ini telah memperjelas bahwa sistem pengetahuan yang diperlukan perlu dibangun di atas data yang kaya dan bernuansa yang juga mudah dimengerti. Padahal, sistem pengetahuan yang diperlukan menggabungkan data sistem deskriptif (pencapaian, kelulusan, dll.) Dengan temuan penelitian yang dapat menentukan apakah sesuatu berhasil, dan mengapa. Ini juga mencakup kekayaan pengetahuan praktisi yang tersedia, baik formal maupun informal. Kuncinya adalah mengetahui apa yang harus

digunakan, kapan, dan mengapa (Fazekas and Burns, 2012). Dan dalam sistem kompleks yang terutama ditandai oleh kejutan, ini bukanlah tugas yang mudah.

Seperti dijelaskan di atas, tata kelola modern harus mempertimbangkan kompleksitas sistem kita, serta tema utama yang diperjuangkan negara: akuntabilitas, pembangunan kapasitas, dan pemikiran strategis. Semua masalah ini juga harus dikaitkan dengan elemen manusia, dan kepercayaan, yang merupakan tulang punggung dari setiap sistem tata kelola yang berfungsi. Peran pengetahuan dan bukti dalam memandu keputusan strategis mendasari semua elemen ini. Bagian berikut mengeksplorasi masing-masing tema ini secara bergantian.

## Akuntabilitas, pembangunan kapasitas dan pemikiran strategis

###### Akuntabilitas

Masalah akuntabilitas merupakan inti dari tata kelola sistem pendidikan yang kompleks, terutama dalam hal penetapan prioritas dan pengarahan dalam sistem multitingkat dengan aktor yang terkadang tumpang tindih. Kesenjangan akuntabilitas, misalnya situasi di mana tingkat pusat mungkin tidak lagi menjadi kekuatan pendorong untuk tujuan akuntabilitas tetapi tidak ada pengganti yang jelas atau berfungsi, merupakan salah satu tantangan yang dihadapi banyak negara. Ada pertanyaan yang sangat nyata tentang aktor mana di tingkat mana yang harus bertanggung jawab atas hasil yang mana, dan bagaimana hal ini dapat berfungsi secara koheren dan cerdas.

Dalam konteks ini peran evaluasi dan khususnya pengukuran kinerja dalam mengelola akuntabilitas dalam sistem merupakan faktor penting. Di bidang pendidikan, seperti di banyak sektor publik lainnya, fokus yang lebih kuat pada hasil yang dapat diukur (misalnya, nilai ujian siswa, tingkat kelulusan, dan transisi ke pasar tenaga kerja) disertai dengan peningkatan penekanan pada pengujian standar yang dapat dibandingkan. Hal ini menyebabkan ledakan bukti yang tersedia bagi pembuat kebijakan (dan tentunya semua pemangku kepentingan di negara-negara di mana data pencapaian tersedia untuk umum bagi semua pemangku kepentingan). Ini telah menjadi kekuatan penting dalam meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sistem, dan dalam membantu mengidentifikasi area untuk perbaikan.

Namun, ada beberapa kelemahan yang mungkin tidak diinginkan untuk meningkatkan akuntabilitas. Ada ketegangan yang melekat antara akuntabilitas dan inovasi, di mana mekanisme akuntabilitas yang dikontrol dengan ketat berupaya meminimalkan risiko dan kesalahan, yang keduanya merupakan elemen mendasar dari proses inovasi. Namun negara- negara berada di bawah tekanan internal (dan terkadang eksternal) yang kuat untuk memperkuat sistem akuntabilitas mereka sementara pada saat yang sama mendorong inovasi. Ketegangan inheren semacam ini adalah bagian tak terpisahkan dari tantangan tata kelola modern, karena memerlukan a) visi sistemik yang dapat mengidentifikasi ketegangan dan b) membuat pilihan berdasarkan informasi tentang cara terbaik untuk menyeimbangkan unsur- unsur yang bersaing dalam sistem atau sekolah tertentu.

Jelas bahwa semua negara ingin memiliki sistem akuntabilitas yang kuat yang meningkatkan prestasi dan keunggulan sementara pada saat yang sama memungkinkan

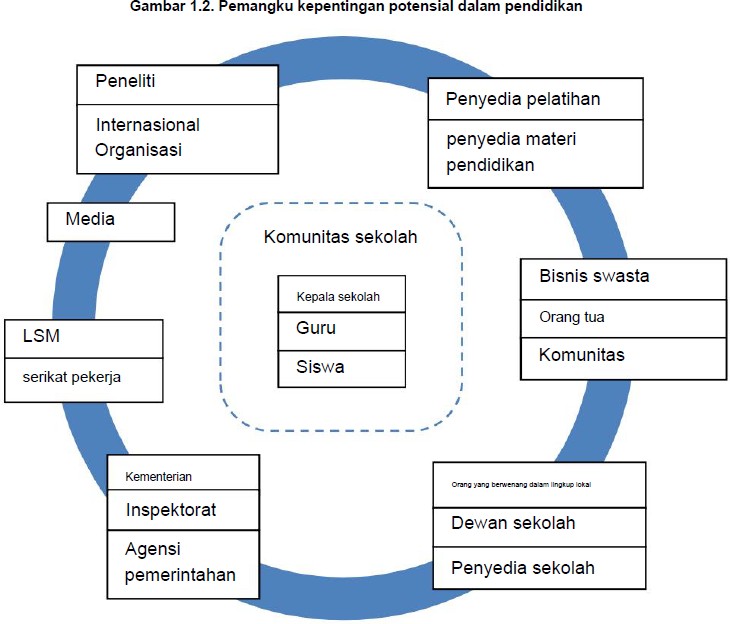
kreativitas dan inovasi. Oleh karena itu perlu untuk beralih dari berpikir tentang akuntabilitas yang efektif hanya dengan menyiratkan lebih banyak evaluasi dan mekanisme untuk memastikan kepatuhan. Sebaliknya, negara-negara OECD sekarang berada pada tahap di mana mereka berpikir secara sistematis tentang tujuan dan keinginan mereka untuk akuntabilitas sebagai alat untuk perbaikan, yang juga mencakup ruang untuk berinovasi di semua tingkatan termasuk sekolah dan ruang kelas (OECD, 2013). Kami berpendapat bahwa istilah *strong accountabilities* harus memerlukan pengakuan eksplisit dari kompleksitas yang terlibat dan kebutuhan untuk pendekatan konstruktif yang mencakup pemahaman tentang keseimbangan antara peraturan dan instrumen evaluasi di satu sisi dan elemen lain dari keunggulan pendidikan dan kesetaraan, seperti sebagai ruang dan waktu untuk mempelajari mata pelajaran yang bukan bagian dari ujian nasional, atau di sisi lain partisipasi dan umpan balik dari berbagai pelaku pendidikan.

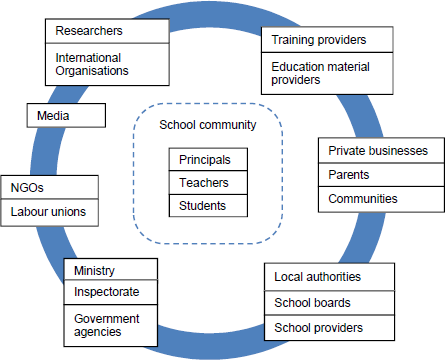
Sistem akuntabilitas yang kuat dengan demikian menjaga fokus yang jelas pada pencapaian dan keunggulan, sementara cukup bernuansa untuk memungkinkan inovasi, kreativitas, dan pengalaman belajar yang menyeluruh. Ini membutuhkan evaluasi dan penilaian yang seimbang dengan pengambilan risiko dan potensi kegagalan yang terlibat dalam inovasi, baik pada level praktisi maupun sistem. Konfigurasi yang tepat dari sistem akuntabilitas sistem pendidikan tentu akan bergantung pada konteks dan bagaimana para pengambil keputusan (dan masyarakat) memilih untuk menyeimbangkan berbagai proses tersebut. Ini juga akan bergantung pada tingkat dan jangkauan keterlibatan dan aktivitas pemangku kepentingan dalam proses tata kelola.

###### Mode akuntabilitas

Dua jenis mekanisme akuntabilitas yang umum digunakan: vertikal dan horizontal. *Vertical accountability* umumnya *top-down* dan hirarkis. Ini menegakkan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan dan/atau membuat sekolah bertanggung jawab atas kualitas pendidikan yang mereka berikan. *Horizontal accountability* mengandaikan hubungan non-hierarkis. Hal ini diarahkan pada bagaimana sekolah dan guru melakukan praktik mereka dan/atau bagaimana sekolah dan guru memberikan wawasan kepada banyak pemangku kepentingan tentang proses pendidikan, pengambilan keputusan, implementasi dan hasil mereka (lihat juga Hooge, Bab 5 dari buku ini, untuk informasi lebih lanjut). pembahasan rinci).

Hooge et al. (2012) berpendapat bahwa ukuran akuntabilitas vertikal, yaitu akuntabilitas peraturan dan kinerja sekolah yang lebih tradisional, dapat bermanfaat ditambah dengan ukuran horizontal yang melibatkan banyak pemangku kepentingan. Ini akan mencakup aktor seperti orang tua, siswa, dan masyarakat (lihat Gambar 1.2). Sistem akuntabilitas berbagai sekolah bertujuan untuk secara efisien dan efektif mempertimbangkan sifat dan tujuan pendidikan yang bernuansa, termasuk keterbukaan terhadap inovasi dan kreativitas di berbagai mata pelajaran.





Tetapi apakah mekanisme akuntabilitas ini benar-benar berfungsi? Laporan beragam: ada apresiasi yang besar untuk proses dan suara pemangku kepentingan yang lebih luas. Namun, kementerian melaporkan keengganan untuk terlalu bergantung pada informasi yang dihasilkan oleh berbagai mekanisme akuntabilitas karena keraguan tentang keandalannya dan risiko kelebihan informasi. Atas dasar ini, pemerintah pusat disarankan untuk membahas

tujuan dan penggunaan berbagai mekanisme akuntabilitas dengan lembaga dan untuk menyeimbangkan peluang (informasi untuk dipelajari, ditingkatkan, diarahkan, dan dirumuskan kebijakan) dengan risiko (misalnya informasi yang berlebihan) (Hooge et al., 2012).

Dalam pendidikan, akuntabilitas ganda masih merupakan konsep yang cukup baru dan jumlah penelitian yang tersedia tentang cara membuatnya berhasil masih sedikit. Namun, ada tiga pelajaran yang dapat dipetik dari model yang ada di Belanda dan Inggris Raya (sebagaimana dijelaskan dalam Hooge et al., 2012):

* Identifikasi pemangku kepentingan utama. Ini lebih sulit daripada kedengarannya, dan sekolah harus berusaha melibatkan suara yang kurang kuat atau tidak aktif.
* Membangun kapasitas untuk peran baru ini. Beberapa pemangku kepentingan mungkin tidak memiliki pengetahuan dan bahasa yang dibutuhkan dan mungkin secara tidak sengaja dikecualikan dalam proses akuntabilitas. Memberi mereka alat untuk menginterpretasikan dan menganalisis data tolok ukur dan proses evaluasi lainnya (misalnya pengukuran nilai tambah) merupakan bagian penting dalam memberi mereka keahlian yang mereka butuhkan untuk ambil bagian.
* Sekolah harus siap dan terbuka untuk keterlibatan pemangku kepentingan. Pemimpin sekolah memainkan peran kunci dalam memberdayakan staf untuk terlibat dan terbuka bagi orang tua dan anggota masyarakat setempat.

**Kotak 1.3. Akuntabilitas ganda: Pelajaran dari tata kelola perusahaan**

Dalam bidang tata kelola perusahaan, beberapa negara juga telah pindah ke sistem akuntabilitas ganda. Di Amerika Serikat dan Inggris misalnya, apa yang disebut peraturan "Say-on-Pay" telah memungkinkan pemegang saham untuk mengekspresikan suara mereka dengan memberikan suara pada kebijakan gaji pejabat eksekutif perusahaan. Pemungutan suara ini tidak berfokus pada gaji itu sendiri, melainkan pada keseimbangan antara kompensasi dan kinerja korporasi. Proposal yang melewati ambang mayoritas belum tentu mengikat pengurus. Namun, mereka memberikan tekanan pada anggota dewan untuk merenungkan gaji eksekutif dan kemanjurannya untuk memberikan kinerja. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa Say-on-Pay tampaknya mengarah pada peningkatan besar dalam nilai pasar, profitabilitas, dan kinerja jangka panjang di perusahaan besar (Cuñat, Gine, dan Guadalupe, 2012).

Menariknya, inisiatif sukarela ini mirip dengan proposal Swiss yang dikenal sebagai “Minder-Initiative”, (dinamai pengusaha Thomas Minder) yang disetujui melalui referendum pada 3 Maret 2013. Implementasi Minder-Initiative mensyaratkan sistem remunerasi sebesar perusahaan perdagangan saham menjadi lebih transparan dan suara pemegang saham pada sistem remunerasi dewan direksi dan eksekutif perusahaan bersifat mengikat. Namun, dewan bebas untuk memutuskan modalitas pemungutan suara,

berpotensi mengelak dari gagasan di balik inisiatif tersebut.2

## Pembangunan kapasitas (Capacity Building)

Karena sistem pendidikan harus semakin menanggapi kebutuhan masyarakat, ekonomi dan individu yang baru, bisa dibilang tingkat lokal yang paling ditantang oleh perkembangan ini. Elemen kunci keberhasilan implementasi reformasi kebijakan adalah memastikan bahwa pemangku kepentingan lokal memiliki kapasitas yang memadai untuk menghadapi tantangan ini. Secara khusus, mereka membutuhkan pengetahuan yang memadai tentang tujuan dan konsekuensi kebijakan pendidikan, kepemilikan dan kemauan untuk melakukan perubahan, dan alat untuk melaksanakan reformasi seperti yang direncanakan. Tanpa ini, reformasi kebijakan terbaik berisiko tergelincir pada tingkat yang paling penting: ruang kelas. Pada tingkat inilah kebijakan pendidikan harus dilaksanakan, dan di sinilah mereka berhasil atau gagal.

Dalam istilah yang sangat sederhana, peningkatan kapasitas tata kelola (*capacity building*) dapat digambarkan sebagai proses membantu semua aktor untuk memperoleh dan menggunakan informasi yang relevan dengan implementasi kebijakan yang berhasil. Akses ke informasi ini dan pemahaman bagaimana menggunakan informasi tersebut didefinisikan sebagai “pengetahuan” (Fazekas dan Burns, 2011; Hess dan Ostrom, 2007). Peningkatan kapasitas berusaha untuk menyediakan aktor yang berbeda dengan cara yang efektif dan efisien untuk mengakses dan menggunakan pengetahuan dalam konteks pendidikan lokal untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Kelompok sasaran untuk peningkatan kapasitas dapat dibagi menjadi tingkat individu, kelembagaan dan masyarakat, yang semuanya saling terkait erat (Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, 2006). Dalam pendidikan dan pelayanan publik, definisi ini dapat diperluas untuk mencakup tingkat sistem. Dalam hal ini, peningkatan kapasitas didefinisikan sebagai berikut untuk setiap tingkatan yang berbeda:

* + ***Individual level*:** Menemukan cara untuk mendukung individu (orang tua, guru, kepala sekolah dan pembuat kebijakan lokal) saat mereka menghadapi tuntutan perkembangan baru dalam konteks lokal dengan membangun pengetahuan yang ada (sumber daya manusia dan manajemen pengetahuan).
  + ***Institutional level*:** Mendukung lembaga yang ada dalam membentuk kebijakan, struktur organisasi yang efektif, dan manajemen yang baik (termasuk membangun organisasi pembelajaran) (OECD, 2015b).
  + ***System level*:** Menemukan cara yang efisien untuk mendukung para pelaku di tingkat sistem (misalnya pembuat kebijakan, serikat guru) agar mampu memenuhi peran mereka dalam merancang, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan pendidikan.
  + ***Societal level*:** Berjuang menuju administrasi publik yang lebih interaktif dan responsif, dan juga bekerja menjalin hubungan antar sektor publik untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi penyampaian layanan pemerintah.

*Capacity building* terjadi dalam dua dimensi: secara vertikal, melalui intervensi dari tingkat lain (misalnya, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah). Penting untuk disadari bahwa ini adalah proses yang dinamis dan bahwa peningkatan kapasitas di kedua arah (yaitu dari tingkat pusat dan daerah ke tingkat daerah serta dari tingkat daerah ke daerah dan pusat) penting untuk tata kelola pendidikan yang efisien. Peningkatan kapasitas juga dapat terjadi pada tingkat tertentu dengan pemangku kepentingan yang berbeda, yaitu secara horizontal. Peningkatan kapasitas horizontal melibatkan berbagi pengalaman dan pengetahuan tentang cara-cara yang efisien untuk menerapkan kebijakan ke dalam praktik dan juga berbagi hasil implementasi.

Unsur-unsur kunci dalam pembangunan kapasitas individu dan lembaga adalah:

* + Akses terhadap informasi dan kepemilikan untuk bersedia menggunakan informasi tersebut
  + kemampuan dan alat yang diperlukan untuk melakukan perubahan secara efisien dan sesuai keinginan, dan
  + memperkuat perubahan perilaku yang diinginkan untuk membangun refleks dan pola baru bekerja.

Kebutuhan peningkatan kapasitas akan berbeda untuk pembuat kebijakan, pimpinan sekolah, guru, dan orang tua. Di bidang pendidikan, ada tantangan yang sedang berlangsung di banyak sistem untuk peningkatan kapasitas untuk pembuatan dan praktik kebijakan yang berdasarkan bukti, memberdayakan pemimpin sekolah untuk akuntabilitas dan juga tanggung jawab, dan mendefinisikan kembali peran guru sebagai profesional pendidikan.

## Penggunaan data

Salah satu bidang yang sering diabaikan adalah kapasitas untuk menangani data, baik untuk pemerintah daerah maupun di sekolah. Massa data tersedia melalui sistem penilaian dan pemantauan, indikator efektivitas, target, inspeksi, dan program peninjauan. Metode untuk mengakses informasi dan, akibatnya, menganalisis dan menafsirkannya tidak terbukti dengan sendirinya. Ini bukan masalah baru: sejak tahun 1970-an, telah diamati bahwa banyak data yang relevan tidak tersedia untuk sekolah atau setidaknya tidak dalam bentuk yang mudah digunakan (Levin, 1974).

Namun peningkatan prevalensi data (dari ujian siswa, evaluasi sekolah dan guru, dan sejumlah sumber lainnya) dapat secara signifikan mengubah struktur akuntabilitas dalam pendidikan. Meskipun dirancang untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas sistem pendidikan, ada sejumlah besar penelitian tentang berbagai cara proses ini dapat terganggu atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Schildkamp dkk. (2014) mengidentifikasi tiga kategori terpisah: *non-use*, *misuse*, dan *abuse*:

1. *Non-use*: data tidak dikumpulkan atau kapasitasnya kurang untuk memungkinkan penggunaannya. Ini juga termasuk aktor yang memilih untuk tidak menggunakan data yang bertentangan dengan argumen atau keyakinan mereka.
2. *Misuse*: data dikumpulkan dengan buruk (masalah kualitas), diinterpretasikan secara tidak tepat (analisis atau masalah kapasitas) atau tidak memberikan jawaban yang memadai agar berguna untuk pengambilan keputusan.
3. *Abuse*: sampel atau data dimanipulasi untuk menghasilkan hasil yang lebih baik, atau menghasilkan konsekuensi yang tidak diinginkan (misalnya, mempersempit kurikulum untuk meningkatkan nilai siswa pada mata pelajaran yang diujikan).

Ini adalah masalah serius. Penggunaan data yang tepat untuk pengambilan keputusan mengharuskan administrator lokal dan pendidik sendiri menjadi ahli dalam menafsirkan data dan mengubahnya menjadi pengetahuan. Ini juga membutuhkan struktur tata kelola yang memungkinkan sirkulasi dan pengumpulan data yang tepat dan memberikan insentif yang tepat untuk penggunaannya. Namun seringkali hal ini tidak terjadi: Blanchenay et al. (2014) memberikan contoh keputusan tata kelola daerah yang diambil berdasarkan mekanisme tradisional dan aliran pendanaan daripada kumpulan data (yang tersedia).

Sementara banyak dari argumen ini berfokus pada masalah dari perspektif efisiensi (yaitu penggunaan data yang lebih baik memungkinkan pengambilan keputusan yang lebih baik dan lebih efisien), ada juga elemen ekuitas yang berperan. Di banyak negara OECD, kabupaten atau kotamadya yang lebih kaya lebih mungkin menggunakan data yang tersedia daripada kabupaten yang lebih kecil atau lebih miskin, seringkali karena masalah kapasitas dalam kemampuan untuk menganalisis dan menginterpretasikan data tersebut. Demikian pula, orang tua kelas atas dan menengah lebih cenderung menggunakan data prestasi sekolah untuk menempatkan anak mereka di sekolah dengan kinerja terbaik (lihat Blanchenay dan Burns, volume ini, untuk pembahasan lebih rinci). Orang tua dengan pendapatan rendah (termasuk, di banyak negara, proporsi orang tua imigran yang tinggi) mungkin sering kekurangan kapasitas untuk menggunakan data tersebut, atau bahkan mendasarkan keputusan mereka pada faktor lain, seperti kedekatan geografis dan ketersediaan transportasi umum untuk mengakses sekolah. (Elacqua et al., 2006).

Argumen efisiensi dan pemerataan penting dan menunjukkan bahwa penggunaan data untuk pengambilan keputusan adalah salah satu kebutuhan utama sistem pendidikan modern. Hal ini menimbulkan pertanyaan penting dari perspektif tata kelola:

* Jenis data apa yang harus dikumpulkan (khususnya, keseimbangan apa antara data kualitatif dan kuantitatif)? Di level mana? Oleh siapa? Dan untuk apa?
* Seberapa baik akses ke data memungkinkan akuntabilitas yang lebih baik, dengan insentif dan tanggung jawab yang dibuat lebih hati-hati yang lebih disesuaikan dengan konteks lokal?
* Apa cara terbaik untuk menciptakan kapasitas penggunaan data (di antara pembuat keputusan lokal dan otoritas pusat, serta administrator sekolah dan guru)?
* Apakah mungkin memiliki data yang “terlalu banyak”?

## Pemikiran strategis (Strategic Thinking)

Pemerintahan modern semakin mengandalkan pemikiran strategis untuk menyeimbangkan kebutuhan dan urgensi mendesak dengan perencanaan dan pengarahan sistem jangka panjang. Ini bukan hanya masalah pendidikan, tetapi lebih menyentuh semua sektor publik. Di awal bab ini, kasus dibuat untuk konsep negara yang lebih cerdas *(smarter state)* (lihat Kotak 1.1) atau negara strategis, yang “menargetkan investasinya untuk memaksimalkan pertumbuhan dalam menghadapi kendala anggaran yang berat [dan] berangkat dari keduanya, dari pandangan Keynesian dari negara yang mempertahankan pertumbuhan melalui kebijakan yang digerakkan oleh permintaan, dan dari pandangan neoliberal tentang negara minimal yang terbatas pada fungsi regaliannya (ketertiban umum, layanan dasar)” (Aghion, 2012). Di saat kendala ekonomi dan fiskal, argumennya adalah bahwa kita tidak dapat lagi melakukan bisnis seperti biasa. Sebuah negara strategis berarti membangun kapasitas sistemik pemerintah untuk meningkatkan desain, pengarahan, dan implementasi kebijakan dalam jangka panjang.

Ini adalah tantangan dalam pendidikan, seperti di banyak sektor publik lainnya. Meskipun sering diperdebatkan bahwa peningkatan desentralisasi dan peningkatan otonomi sekolah telah berkontribusi pada pengurangan waktu yang tersedia untuk pemikiran strategis dan sistem, dalam artian bahwa waktu yang diperlukan untuk mengelola sistem sehari-hari yang lebih kompleks mengurangi waktu yang lebih lama. berpikir, jelas bahwa ini bukan satu- satunya masalah. Kesulitan dalam merekonsiliasi waktu yang dihabiskan untuk strategi dan kemampuan untuk merancang dan, yang terpenting, menyampaikan agenda jangka panjang setidaknya disebabkan oleh persyaratan garis waktu politik untuk pemungutan suara dan penetapan agenda (OECD, 2009; Blanchenay dan Burns, volume ini). Terlepas dari mana masalahnya berasal, ada masalah serius dengan kapasitas untuk terlibat dan menyampaikan pemikiran strategis di banyak negara, terutama di luar kota besar.

Secara umum, tingkat pusat memainkan peran penting dalam mendukung pemikiran strategis di tingkat lokal: peningkatan kapasitas, penyediaan informasi, dan penawaran kerangka kerja. Sejumlah negara telah bereksperimen dengan teknik pemikiran strategis untuk menemukan konsensus tentang strategi nasional jangka menengah, misalnya melalui konsultasi terbuka dan dalam membangun dan merancang visi untuk masa depan. Prosesnya penting tetapi sangat rumit untuk dijalankan, terutama mengingat kecepatan perubahan dan harapan akan tanggapan cepat pemerintah terhadap tuntutan dan peristiwa. Namun pemikiran strategis semakin diperlukan dalam sistem yang kompleks, yang membutuhkan visi holistik dan fleksibilitas untuk menghadapi perubahan. Seperti yang dikatakan salah satu perwakilan negara pada konferensi OECD tentang masalah ini: “tidak cukup lagi menulis buku putih dan mengatakan bahwa kita sudah selesai dengan topik tersebut”.

Untuk meningkatkan kemampuan sistem untuk merancang kebijakan jangka panjang, beberapa prasyarat dasar perlu diperhatikan. Ini termasuk integrasi berbagai jenis pengetahuan dan peningkatan kepercayaan antara aktor yang berbeda. Ada juga pertanyaan mendasar tentang bagaimana merancang dan mempertahankan strategi jangka panjang dalam menghadapi kekuatan baru dalam pendidikan seperti siklus berita media 24 jam dan peringkat

sekolah, yang dengan mudah diambil dan digunakan untuk mendorong perubahan cepat.

## Prinsip pemerintahan modern

Pengamatan ini dan pekerjaan proyek GCES di CERI/OECD telah menghasilkan lima prinsip utama pemerintahan modern:

1. Tidak ada satu sistem pemerintahan yang benar. Hampir semua struktur pemerintahan dapat berhasil dalam pendidikan di bawah kondisi yang tepat. Sistem yang berhasil berkisar dari sepenuhnya tersentralisasi hingga hampir sepenuhnya terdesentralisasi; beberapa mendelegasikan otonomi besar ke tingkat yang lebih rendah; di tempat lain, tingkat pusat memegang kunci untuk keputusan penting. Jumlah level, dan kekuatan di setiap level, bukanlah yang membuat atau menghancurkan sistem yang baik. Melainkan kekuatan keselarasan, keterlibatan aktor, dan proses yang terlibat dalam tata kelola dan reformasi. Sementara struktur mengambil banyak ruang dalam diskusi tentang tata kelola yang sukses, lebih bermanfaat untuk fokus pada proses.
2. Seluruh pendekatan sistem sangat penting. Sistem pendidikan harus menyelesaikan ketegangan antara kekuatan yang berpotensi bertentangan seperti akuntabilitas dan kepercayaan, inovasi dan penghindaran risiko, dan membangun konsensus dan membuat pilihan yang sulit. Menemukan keseimbangan yang tepat (atau, mungkin lebih tepatnya, kombinasi yang tepat dari dinamika yang saling memperkuat yang dirancang untuk memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan, misalnya), akan bergantung pada konteks dan sejarah sistem, serta ambisi dan ekspektasi. untuk masa depannya. Keseluruhan pendekatan sistem juga bekerja untuk menyelaraskan peran dan tanggung jawab di seluruh sistem, meningkatkan efisiensi serta mengurangi potensi tumpang tindih atau konflik.
3. Tata kelola yang efektif bekerja melalui peningkatan kapasitas, dialog terbuka, dan keterlibatan pemangku kepentingan. Namun hal ini bukannya tanpa kendali: keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih luas hanya berhasil jika ada visi strategis dan serangkaian proses untuk memanfaatkan ide dan masukan mereka.
4. Bahkan dalam sistem desentralisasi, tingkat nasional atau negara bagian tetap sangat penting dalam memicu dan mengarahkan reformasi pendidikan. Tingkat pusat paling sering memberikan visi seluruh sistem yang diperlukan untuk memungkinkan penyampaian reformasi yang efektif serta akses dan hasil yang adil bagi siswa. Ini juga dapat berperan penting dalam mengembangkan pedoman dan tujuan yang jelas, dan memberikan umpan balik tentang kemajuan tujuan tersebut, blok bangunan dari proses tata kelola dan reformasi yang berhasil.
5. Ada kebutuhan untuk mengembangkan prinsip-prinsip utama tata kelola sistem (bukan hanya kesepakatan ke mana harus pergi, tetapi bagaimana menuju ke sana). Prinsip- prinsip utama harus dibangun di atas keseluruhan pemikiran sistem dan bekerja untuk menyelaraskan berbagai aktor dan tingkatan. Contoh tujuan termasuk mengurangi tingkat putus sekolah dan meningkatkan pencapaian siswa. Contoh prinsip utama yang mendasari tata kelola dan pengambilan keputusan yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah memiliki sistem yang terbuka, inklusif, positif, dan berdasarkan bukti.

**Gambar 1.3. Prinsip pemerintahan modern**

**Tata kelola yang efektif membutuhkan** pembangunan kapasitas, dialog terbuka, keterlibatan pemangku kepentingan

**Seluruh pendekatan sistem**

akuntabilitas - kepercayaan inovasi - penghindaran risiko

**Seluruh pendekatan sistem**

akuntabilitas - kepercayaan inovasi - penghindaran risiko

Tingkat pusat tetap penting

visi strategis pedoman yang jelas - umpan balik

Pentingnya prinsip- prinsip utama (tidak

hanya ke mana harus pergi, tetapi juga bagaimana menuju ke sana)

## Volume ini

Volume ini disusun dalam empat bagian, terkait erat dengan pekerjaan yang dilakukan oleh proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan OECD/CERI.

*Bagian I: Menyiapkan Panggung: Tantangan Pemerintahan Modern dalam Pendidikan*

Menyusul pengantar oleh Sekretariat OECD, Mark Mason dengan *Complexity Theory and Systemic Chang in Education Governance* penyusunan publikasi ini dilanjutkan. Bab ini berfokus pada pengertian kompleksitas dan apa artinya bagi tata kelola pendidikan. Berangkat dari tinjauan teori kompleksitas umum, Mason membahas relevansi konsep tersebut bagi tata kelola pendidikan dan bagaimana lensa teori kompleksitas dapat membantu pembuatan kebijakan.

Bab **Henno Theisens** mempermasalahkan semakin kompleksnya masyarakat dan tuntutannya pada pemerintahan. Bab Tata Kelola Pendidikan: Hierarki, Jaringan, dan Improvisasi berpendapat bahwa kembali ke perencanaan terpusat tidak layak dan tidak diinginkan: perencanaan rasional pusat telah menjadi terlalu berat untuk tantangan masyarakat modern yang dinamis dan serba cepat. Sementara tren desentralisasi dan marketisasi di mana-

mana memiliki kekurangan yang serius, hal itu telah berhasil mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada para pemangku kepentingan masing-masing. Theisens mengusulkan sebuah pendekatan berlabel “tata kelola melalui jaringan” di mana jaringan informal dan dinamis menggantikan perencanaan dan pemasaran terpusat. Peran pegawai negeri dikonseptualisasikan sebagai aktor di dalam jaringan, bukan perwakilan dari pemerintahan hierarkis dan perencanaan rasional. Namun demikian, tingkat pusat mengambil peran sebagai pengarah dan pendukung, menyediakan kerangka kerja keseluruhan di mana jaringan berfungsi.

*Bagian II – Peran Akuntabilitas dalam Mengatur Sistem Kompleks*

Bagian kedua dari buku ini berkisar pada peran dan konsekuensi dari mekanisme akuntabilitas untuk tata kelola dan mereka yang dimintai pertanggungjawaban. Desentralisasi telah disertai di banyak negara dengan penggunaan sistem penilaian dan evaluasi yang lebih besar yang ditujukan untuk meminta pertanggungjawaban tingkat yang lebih rendah atas praktik mereka. Hal ini berkaitan dengan tingkat pemerintahan yang lebih rendah serta pada akhirnya ke sekolah dan guru. **William Smith** mengkaji sistem akuntabilitas sekolah berdasarkan nilai ujian siswa dalam *Exploring Accountability: National Testing Policies and Student Achievement*. Bab ini menemukan bahwa sistem berisiko tinggi berdampak buruk pada praktik pengajaran seperti mengajar untuk ujian dan menyempitkan kurikulum.

**Edith Hooge's** *Making Multiple School Accountability Work* membahas keterlibatan pemangku kepentingan lokal untuk meningkatkan akuntabilitas pada level horizontal. Sebuah sistem akuntabilitas horisontal mengacu pada wawasan pemangku kepentingan lokal di bidang-bidang seperti penetapan prioritas dan evaluasi kinerja dan menggunakan ini dalam kombinasi dengan hasil ujian siswa untuk menentukan kinerja sekolah dan daerah. Jika dilakukan dengan benar, mekanisme akuntabilitas horizontal seperti itu memberi sekolah sarana untuk menyajikan gambaran yang lebih lengkap tentang kinerja mereka ke tingkat pemerintahan pusat. Di tingkat lain, membangun kapasitas sekolah untuk menampung suara pemangku kepentingan lokal dapat memenuhi tuntutan transparansi dan keterlibatan serta memfasilitasi penerimaan reformasi pendidikan di kalangan masyarakat.

*Bagian III – Kapasitas dan Penggunaan Pengetahuan*

Bab **Lorenz Lassnigg** mengingatkan kita bahwa kebijakan tidak berjalan dalam ruang hampa.Mengambil sistem multilevel kompleks Austria sebagai contoh, *Complexity in a Bureaucratic-Federalist Education System* mengeksplorasi sejumlah masalah yang berkaitan dengan penyelarasan berbagai logika yang ada dalam sistem yang kompleks secara struktural. Lassnigg menjelaskan bagaimana struktur pemerintahan Austria menciptakan korset distribusi kekuasaan yang ketat yang dimaksudkan untuk meningkatkan perwakilan politik. Bab ini membahas bahwa dengan melakukan hal itu, sistem mengarah ke kesenjangan besar antara struktur formal dan praktik informal, yang secara paradoks memperburuk ketidakpastian yang ingin dikurangi.

Lassnigg mengusulkan peran praktisi yang lebih aktif dalam penelitian kebijakan, dengan peran aktor lokal yang lebih kolaboratif dan berorientasi jaringan dalam tata kelola. Namun, bab ini menjelaskan bahwa hubungan kekuatan politik dan keyakinan normatif politik sulit diubah dan bahwa pengaturan waktu dan penyesuaian kebijakan dengan konteks negara sangat penting untuk menghasilkan perubahan.

Bab kedua di bidang ini berfokus langsung pada kapasitas dan penggunaan pengetahuan dalam pendidikan. Berdasarkan contoh Inggris (United Kingdom), **Philippa Cordingley** membahas bagaimana keterlibatan guru dalam penelitian dapat digunakan untuk membangun kapasitas guru dalam penelitian mereka sendiri untuk meningkatkan pembelajaran. Dalam bab *Knowledge and Research Use in Local Capacity Building*,, Cordingley membedakan antara keterlibatan guru dengan penelitian eksternal dan, dalam keadaan yang lebih maju, keterlibatan guru dalam penelitian mereka sendiri dengan tujuan untuk meningkatkan pengajaran – tidak hanya untuk keuntungan lokal tetapi juga untuk berkontribusi pada peningkatan praktik instruksi yang dapat ditingkatkan ke tingkat sistem.

Penulis menekankan tanggung jawab tata kelola untuk memfasilitasi keterlibatan guru dalam penelitian, paling tidak dengan menyediakan alat penelitian yang praktis di lingkungan kerja tertentu di sekolah. Peran guru kemudian pada akhirnya adalah untuk mengidentifikasi disebut "masalah jahat" yang diambil dalam penelitian guru lokal dan penelitian eksternal sama untuk meningkatkan pengajaran.

*Bagian IV – Kompleksitas Pembuatan Kebijakan: Berpikir Secara Strategis*

Bagian terakhir volume menutup loop dan kembali ke teori kompleksitas. Bab-bab dalam bagian ini menggunakan teori kompleksitas sebagai lensa bagi pembuat kebijakan untuk memfasilitasi keberhasilan reformasi. **Patrick Blanchenay dan Tracey Burns** yang babnya membahas *Experimentation in a Complex Environment* membahas konsekuensi pembuatan kebijakan ketika mengakui kompleksitas sistem. Bab ini membahas dilema yang mendalam antara eksperimen terfokus dan peningkatan ke jaringan pemangku kepentingan yang lebih besar mengingat bahwa sistem yang kompleks dicirikan oleh ketidakpastian, di mana perbedaan kecil dalam konteks dapat menyebabkan hasil yang berbeda secara fundamental. Untuk mengevaluasi eksperimen dalam skala yang lebih besar tanpa menerapkan kebijakan masing-masing di seluruh sistem, bab ini mengusulkan konsep eksperimen ekosistem. Ekosistem dikonseptualisasikan sebagai jaringan para pelaku yang pada tingkat tertentu dapat berdiri sendiri. Mengidentifikasi jaringan dengan hanya tautan lemah ke jaringan lain, eksperimen ekosistem mencapai keseimbangan antara kompleksitas sistem dan konsekuensinya yang tidak dapat diprediksi dan mengevaluasi pengaruhnya dalam jaringan aktor yang beragam dan besar.

**Lex Borghans, Trudie Schils dan Inge de Wolf** mengkaji pengalaman Belanda dengan eksperimentasi kebijakan dalam bab Eksperimentalisme dalam Kebijakan Pendidikan Belanda *(Experimentalism in Dutch Education Policy)*. Bab ini mengeksplorasi ruang lingkup eksperimentasi dan inovasi terkait dalam sistem pendidikan Belanda. Ini menggambarkan contoh berbagai bentuk eksperimen yang dilakukan serta dilema dan pelajaran terkait dengan

eksperimen. Para penulis mengamati bahwa melibatkan dan mendukung praktisi pendidikan, memastikan kapasitas sekolah serta penyebaran pengetahuan sangat penting untuk eksperimen yang berhasil.

Melekat pada kebijakan dan reformasi adalah kemampuan untuk mengambil risiko dan berinovasi. Namun mengambil risiko dapat (dan seringkali memang) mengakibatkan kegagalan, yang sulit untuk diselaraskan dengan mekanisme akuntabilitas standar dan keharusan politik. Dalam *Learning to Fail, Not Failing to Learn*, **Tracey Burns dan Patrick Blanchenay** membahas perlunya memikirkan risiko, tidak hanya sebagai sesuatu yang harus ditahan, tetapi sebagai bagian intrinsik dari inovasi dan perubahan untuk memperbaiki sistem. Dengan demikian, pengambilan risiko yang terkendali perlu diatur dan diterima dengan lebih baik sebagai bagian dari pembuatan dan implementasi kebijakan, misalnya dalam penggunaan eksperimen. Kegagalan dengan demikian dapat diintegrasikan ke dalam fungsi sistem dan digunakan sebagai kesempatan untuk belajar. Gagasan yang menantang ini membutuhkan perubahan dari menggunakan kegagalan untuk menyalahkan, atau menafsirkan kembali kegagalan sebagai kesuksesan. Jenis perubahan sistem hanya akan mungkin jika sistem dirancang untuk mengenali kegagalan sebagai bagian inheren dari reformasi dan eksperimen.

## Catatan penutup

Pencarian model tata kelola baru yang memungkinkan pembuat kebijakan menjawab tantangan tata kelola pendidikan abad 21 pasti akan terus berlanjut di tahun-tahun mendatang. Dalam satu dekade dari sekarang kita mungkin masih melihat tantangan yang sama dalam menyeimbangkan akuntabilitas dan inovasi, serta menemukan konsensus dan membuat keputusan yang sulit. Agenda yang telah ditetapkan di sini, dan tantangan untuk menciptakan sistem tata kelola yang terbuka, mudah beradaptasi, dan fleksibel yang diperlukan untuk mengatur sistem yang kompleks, bukanlah hal yang mudah. Tekanan akan terus meningkat dalam hal harapan untuk partisipatif tata kelola karena dunia kita terus menjadi lebih berjejaring dan peran media sosial – dan media secara lebih luas – muncul sebagai aktor kunci. Meningkatnya kekuatan para aktor ini kemungkinan besar akan menyusun kembali proses (dan kemungkinan struktur) dari penentuan prioritas, pengarahan, dan akuntabilitas.

Dari sudut pandang kami, tantangan terbesar tata kelola pendidikan saat ini adalah menciptakan sistem akuntabilitas yang kuat dan konstruktif yang menyeimbangkan pemantauan dan kontrol yang diperlukan untuk memastikan fungsi sistem yang efisien dengan dorongan untuk perbaikan sistem dan dukungan untuk tujuan holistik pendidikan yang lebih luas. Elemen apa yang membentuk sistem akuntabilitas seperti itu? Dan bagaimana hal ini dapat dicapai dalam konteks dan tradisi tertentu dari setiap sistem pendidikan, terutama mengingat semakin ketatnya cengkeraman kementerian keuangan terhadap belanja pendidikan?

Satu catatan terakhir. Diskusi yang diuraikan dalam bab ini memiliki tema umum yang belum dikembangkan secara eksplisit, yaitu tentang kepercayaan. Kepercayaan sangat penting untuk tata kelola yang baik di berbagai bidang kebijakan, termasuk pendidikan. Ini penting untuk berfungsinya sistem kita, untuk kepemilikan dan penerapan kebijakan dan reformasi, dan untuk kolaborasi dasar dan kerja sama tim. Namun kita tahu relatif sedikit tentang

bagaimana kepercayaan dikembangkan dan dipertahankan dari waktu ke waktu, atau dipulihkan jika rusak (Cerna, 2014). Oleh karena itu, kami akan kembali ke tema kepercayaan di bab penutup terakhir, untuk memeriksa topik yang tampaknya sederhana, namun jelas rumit ini secara lebih menyeluruh.

##### Catatan

1. [www.oecd.org/edu/ceri/gces.](http://www.oecd.org/edu/ceri/gces)
2. Untuk perincian lebih lanjut, lihat [www.ethosfund.ch/e/news-](http://www.ethosfund.ch/e/news-) publications/news.asp?code=303 (Bahasa Inggris) dan laporan pendamping (dalam bahasa Prancis, Jerman).

# Referensi

Aghion, P. (2012), *Growth Policy and the State Implications for the Design of a European Growth Package*, Growth Commission, Institute of Government, London School of Economics.

Blanchenay, P., T. Burns and F. Köster (2014), “Shifting responsibilities - 20 years of education devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems case study”, *OECD Education Working Papers*, No. 104, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en)

Borman, G.D. et al. (2003), “Comprehensive school reform and achievement: A metaanalysis”, *Review of Educational Research*, Vol. 73/2, pp. 125-230. Busemeyer, M. and J. Vossiek (2015), “Reforming education governance through local capacity-building: A case study of the ‘Learning Locally’ Programme in Germany”, *OECD Education Working Papers*, No. 113, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en)

Cerna, L. (2014), “Trust: what it is and why it matters for governance and education”, *OECD Education Working Papers*, No. 108, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en)

Dror, Y. (1986), *Policy Making Under Adversity*, Transaction Press, New York.

Elacqua, G., M. Schneider and J. Buckley (2006), “School choice in Chile: Is it class or the classroom?”,

*Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 25/3, pp. 577-601.

Fazekas, M. and T. Burns (2012), “Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education”, *OECD Education Working Papers*, No. 67, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en)

Hooge, E., T. Burns and H. Wilkoszewski (2012), ”Looking beyond the numbers: Stakeholders and multiple school accountability”, *OECD Education Working Papers*, No. 85, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en)

Hopfenbeck, T. et al. (2013), “Balancing trust and accountability? The assessment for learning programme in Norway: A Governing Complex Education Systems case study”, *OECD Education Working Papers*, No. 97, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en)

Mazurkiewicz, G., B. Walczak and M. Jewdokimow (2014), “Implementation of a New School Supervision System in Poland”, *OECD Education Working Papers*, No. 111, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jxrlxrxgc6b-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jxrlxrxgc6b-en)

OECD (2015a), “Final NAEC synthesis – New approaches to Economic Challenges”, OECD, Paris,

[www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf).

OECD (2015b), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en)

OECD (2013), *Synergies for Better Learning - An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en)

OECD (2009), *Working Out Change: Systemic Innovation in Vocational Education and Training*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264075924-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264075924-en)

Sabelli, N.H. (2006), “Complexity, technology, science, and education”, *The Journal of the Learning Sciences*, Vol. 15/1, pp. 5-9.

Schildkamp, K., L. Karbautzki and J. Vanhoof (2014), “Exploring data use practices around Europe: Identifying enablers and barriers”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 42, pp. 15-24.

Snyder, S. (2013), “The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory”, *OECD Education Working Papers*, No. 96, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en)

United Nations Economic and Social Council (2006), “Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”, Committee of Experts on Public Administration, Agenda item 5, *Compendium of Basic Terminology in Governance and Public Administration*, E/C.16/2006/4, pp. 1-15.

Van Twist, M. et al. (2013), “Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy“, *OECD Education Working Papers*, No. 98, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en)

Waslander, S., C. Pater and M. van der Weide (2010), “Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education”, *OECD Education Working Papers*, No. 52, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5km4pskmkr27-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5km4pskmkr27-en)

Wilkoszewski, H. and E. Sundby (2014), “Steering from the centre: New modes of governance in multi- level education systems”, *OECD Education Working Papers*, No. 109, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en>.

# Lampiran 1.A1: Keluaran pusat dari proyek GCES

### Seri studi kasus

* ***Flanders, Belgia***: Penelitian studi kasus ini dimulai pada awal tahun 2016. Studi kasus ini akan mengkaji penerapan kurikulum inti, dan khususnya proses untuk menentukan target pencapaian dan tujuan pengembangan. Meskipun sudah ada cukup lama, muncul pertanyaan: seberapa baik kurikulum inti diimplementasikan dalam praktik?
* ***Reformasi Tata Kelola Pendidikan melalui Pembangunan Kapasitas Lokal (Reforming Education Governance through Local Capacity-Building)***: Studi Kasus Program “*Belajar Secara Lokal (Learning Locally)*” di Jerman (Busemeyer dan Vossiek, 2015) menemukan bahwa Program “*Belajar Secara Lokal (Learning Locally)*” dapat dianggap sukses karena telah dampak yang bertahan lama dan mungkin berkelanjutan. Diungkapkan bahwa sejumlah faktor lokal mempengaruhi keefektifan relatif dari pelaksanaan program.
* ***Implementasi Sistem Pengawasan Sekolah Baru di Polandia (Implementation of a New School Supervision System in Poland)*** (Mazurkiewicz, Walczak dan Jewdokimow, 2014) mengeksplorasi strategi, proses dan hasil reformasi pendidikan di Polandia yang diperkenalkan pada tahun 2009 dan secara substantif mengubah sistem inspeksi sekolah.
* ***Pergeseran Tanggung Jawab (Shifting Responsibilities)*** : 20 tahun Devolusi Pendidikan di Swedia (Blanchenay et al., 2014) mengkaji konsekuensi reformasi desentralisasi pendidikan penting yang terjadi di Swedia sejak awal 1990-an.
* ***Mengatasi Sekolah Dasar yang Sangat Lemah (Coping With Very Weak Primary Schools)***: Menuju Intervensi Cerdas dalam Kebijakan Pendidikan Belanda (van Twist et al., 2013) melihat efektivitas instrumen kebijakan yang ditujukan untuk mengurangi jumlah sekolah dasar yang berkinerja buruk dalam sistem dengan tradisi panjang otonomi sekolah .
* ***Menyeimbangkan Kepercayaan dan Akuntabilitas (Balancing Trust and Accountability)***? Penilaian untuk Program Pembelajaran di Norwegia (Hopfenbeck et al., 2013) mengeksplorasi strategi implementasi yang digunakan Norwegia untuk meningkatkan penilaian formatif di sekolahnya.

### Seri Working paper

* ***The Educational Roots of Trust*** (Borgonovi and Burns, 2015) mengkaji hubungan antara pendidikan dan tingkat kepercayaan interpersonal, menggunakan data dari Survey of Adult Skills, produk dari OECD Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC).
* ***Pengarahan dari Pusat: Tata Kelola Baru dalam Sistem Pendidikan Bertingkat (Steering from the Centre: New modes of Governance in Multi-level Education Systems )***(Wilkoszewski dan Sundby, 2014) mengeksplorasi strategi tata kelola inovatif untuk tingkat pusat dalam sistem pendidikan. Ini mengidentifikasi fitur inti tata kelola multilevel dan memperkenalkan kategorisasi analitis dasar mode tata kelola.
* ***Kepercayaan: Apa Itu dan Mengapa Penting untuk Pendidikan dan Pemerintahan (Trust: What It is and Why it matters for Education and Governance )***(Cerna, 2014) menganalisis sentralitas kepercayaan untuk pembuatan kebijakan dan isu-isu pemerintahan saat ini. Kepercayaan memungkinkan pemangku kepentingan mengambil

risiko, memfasilitasi interaksi dan kerja sama, serta mengurangi kebutuhan akan kontrol dan pemantauan.

* ***Sederhana, Rumit, dan Kompleks: Reformasi Pendidikan melalui Lensa Teori Kompleksitas (The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform through the Lens of Complexity Theory)*** (Snyder, 2013) mengeksplorasi teori kompleksitas dan aplikasinya untuk reformasi pendidikan. Setelah membahas konsep kunci dari sistem adaptif yang kompleks, makalah ini mendefinisikan perbedaan antara pendekatan yang sederhana, rumit, dan kompleks untuk reformasi pendidikan.
* ***Menjelajahi Interaksi yang Kompleks Antara Tata Kelola dan Pengetahuan dalam Pendidikan (Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education)*** (Fazekas dan Burns, 2012) mengajukan pertanyaan tentang bagaimana tata kelola dan pengetahuan saling membentuk dan mempengaruhi satu sama lain dalam sistem pendidikan yang kompleks.
* ***Melihat Melampaui Angka: Pemangku Kepentingan dan Banyak Akuntabilitas Sekolah (Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability )*** (Hooge, Burns dan Wilkoszewski, 2012) menganalisis tren dalam mekanisme dan proses akuntabilitas dan menyatakan bahwa akuntabilitas peraturan dan kinerja sekolah dapat ditingkatkan dengan melibatkan banyak pemangku kepentingan.

### Konferensi

* ***Kepercayaan dalam Pendidikan (Trust in Education)*** (7 Desember 2015 di Den Haag, Belanda) berfokus pada membangun dan mempertahankan kepercayaan dalam pendidikan. Ini menyatukan penelitian canggih dengan contoh negara tentang peran kepercayaan dalam pendidikan, dengan fokus pada akuntabilitas, profesionalisme, dan tanggung jawab.
* ***Penggunaan Data dalam Tata Kelola Pendidikan ( The Use of Data in Educational Governance )*** (12-13 Februari 2015 di Tallinn, Estonia) berfokus pada penggunaan data untuk tata kelola pendidikan. Tema utama meliputi tantangan penggunaan data dalam pendidikan, beberapa strategi yang telah diterapkan untuk mengatasi tantangan tersebut, dan jenis dukungan yang diperlukan di berbagai tingkat tata kelola.
* ***Memahami Kompleksitas (Understanding Complexity)*** : Masa Depan Tata Kelola Pendidikan (10 Februari 2014 di Oslo, Norwegia) berkisar pada dampak kompleksitas pada tata kelola pendidikan. Pada konferensi tersebut dibahas tantangan kompleksitas pendidikan, beberapa pendekatan untuk mengatasi tantangan tersebut, serta identifikasi kesenjangan dalam basis pengetahuan kita.
* ***Tata Kelola Pendidikan Bertingkat yang Efektif (Effective Multilevel Governance in Education)*** (17-18 Juni 2013 di Paris, Prancis) berfokus pada dua tema utama dalam tata kelola multitingkat yang efektif: transparansi dan kepercayaan. Konferensi tersebut merupakan kolaborasi bersama antara Pusat Penelitian dan Inovasi Pendidikan (CERI) OECD dan UNESCO.
* ***Tata Kelola yang Efektif di Tingkat Lokal (Effective Governance on the Local Level)*** (15-17 April 2012 di Warsawa, Polandia) melihat peran pemangku kepentingan lokal dalam tata kelola sistem pendidikan yang kompleks. Konferensi tersebut menanyakan tentang posisi otoritas lokal dan sekolah dalam proses tata kelola, bagaimana otoritas lokal dan sekolah dapat dipastikan memiliki kapasitas untuk mengatur sistem lokal mereka dan bagaimana pemangku kepentingan lokal dapat meminta pertanggungjawaban otoritas lokal.
* ***Pemerintahan yang Efektif dari Pusat (Effective Governance from the Centre)*** (21- 22 November 2011 di Den Haag, Belanda) berfokus pada peran pemerintah pusat dalam

sistem pemerintahan yang kompleks dan bertingkat. Bahkan ketika tingkat daerah, lokal dan sekolah menerima lebih banyak otonomi, peran pusat masih penting karena bertanggung jawab atas hasil pendidikan dan berada dalam posisi terbaik untuk memastikan arah bersama dan menetapkan prioritas.

* ***Konferensi Peluncuran GCES (The GCES Launch Conference )***(28-29 Maret 2011 di Oslo, Norwegia) berkontribusi dalam menentukan ruang lingkup dan arah proyek. Konferensi tersebut mengeksplorasi mekanisme tata kelola dan opsi pengetahuan mana yang memfasilitasi pengarahan yang efektif dari sistem pendidikan yang kompleks dengan menyatukan kelompok internasional pembuat kebijakan dan peneliti senior.

# Bab 2.

**Teori Kompleksitas dan Perubahan Sistemik Dalam Tata Kelola Pendidikan**

# (Complexity Theory and Systemic Change in Education Governance)

Mark Mason

Hong Kong (China) Institute of Education

*Tata kelola pendidikan memiliki salah satu tanggung jawab utamanya untuk memprakarsai dan mempertahankan perubahan positif – baik di tingkat sistem, kabupaten atau sekolah. Wawasan yang ditawarkan oleh teori kompleksitas menyarankan pemikiran ulang radikal dari beberapa gagasan yang lebih tradisional tentang bagaimana hal ini dapat dicapai. Makalah ini sesuai mempertimbangkan tantangan perubahan berkelanjutan dalam pendidikan dari perspektif teori kompleksitas. Konsep munculnya teori kompleksitas menyiratkan bahwa, mengingat tingkat kompleksitas yang signifikan dalam lingkungan tertentu - apakah sistem pendidikan atau sekolah tertentu - sifat dan perilaku baru muncul yang belum tentu terkandung dalam esensi unsur-unsur penyusunnya, atau dengan mudah dapat dilakukan. diprediksi dari pengetahuan tentang kondisi awal. Konsep fenomena yang muncul ini membentuk massa kritis, terkait dengan gagasan penguncian, ketergantungan jalur, dan momentum inersia, berkontribusi pada perspektif tentang kesinambungan dan perubahan yang menunjukkan kondisi apa yang mungkin diperlukan untuk munculnya berkelanjutan, positif , perubahan seluruh sistem dalam pendidikan.*

## Pengantar

Beberapa implikasi yang paling menarik dan bermanfaat dari teori kompleksitas mencakup wawasan yang ditawarkannya untuk memahami perubahan – dan, dengan implikasi, kontinuitas. Mungkin lebih realistis daripada teori perubahan dalam ilmu sosial, ia menawarkan metafora, atau lensa, yang melaluinya kita dapat lebih memahami apa yang diperlukan untuk memulai dan mempertahankan perubahan sistemik. Konseptualisasi perubahan dalam teori kompleksitas memberikan beberapa wawasan tentang cara intervensi apa yang paling berpeluang dipertahankan – sebuah pertanyaan yang sangat penting bagi tata kelola pendidikan.

Dalam bab ini, saya mempertimbangkan tantangan perubahan berkelanjutan dalam pendidikan dari perspektif teori kompleksitas. Untuk melakukannya pertama-tama saya akan menjelaskan latar belakang dan konsep inti dari teori kompleksitas. Berdasarkan konsep- konsep ini, saya membahas bagaimana perubahan muncul dalam sistem yang kompleks dan bagaimana pembuatan kebijakan dapat dipikirkan kembali untuk memanfaatkan logika yang mendasari kompleksitas dan memulai perubahan berkelanjutan dalam sistem pendidikan yang kompleks. Disarankan bahwa kompleksitas yang dihasilkan oleh jaringan beberapa inisiatif yang terintegrasi dan saling mendukung akan mempercepat dan mempertahankan perubahan lebih berhasil daripada inisiatif individu dan terisolasi. Oleh karena itu, memulai dan mempertahankan perubahan dalam sistem yang kompleks membutuhkan kepekaan terhadap banyak faktor yang menggabungkan dan mengurangi satu sama lain dalam pola rekursif dan siklus, dan desain rangkaian intervensi terintegrasi pada berbagai tingkatan, dari berbagai titik, dan yang memperhitungkan banyaknya faktor ini.

Pertimbangkan dua pertanyaan yang sering diajukan: tentang asal usul kehidupan itu sendiri; dan tentang bagaimana kesadaran muncul dari aglomerasi sel biologis – pertanyaan sederhana yang seharusnya membuat kita memulai dengan mudah. Apa yang paling tidak bisa kita katakan adalah bahwa kehidupan, dan memang kesadaran, paling baik dipahami sebagai fenomena yang muncul (*emergent phenomena)*: sementara otak adalah susunan kompleks dari miliaran neuron yang berfungsi sesuai dengan hukum biologi sel, fenomena pikiran muncul lebih dari sekadar aglomerasi biologis sel-sel saraf. Prinsip munculnya fenomena karena jaringan yang semakin kompleks di antara unsur-unsur penyusunnya telah digunakan oleh ahli biologi teoretis, Stuart Kauffman (1992), untuk menjelaskan asal usul kehidupan. Seperti yang dikemukakan fisikawan peraih Nobel, Phil Anderson (1972, dikutip oleh Waldrop, 1993: 82), “Pada setiap tingkat kerumitan, sifat yang sama sekali baru muncul. [Dan] pada setiap tahap, hukum, konsep, dan generalisasi yang sama sekali baru diperlukan…. Psikologi bukan biologi terapan, begitu pula biologi bukan kimia terapan.”

Penting untuk dicatat sejak awal bahwa pengertian skala dan kompleksitas adalah yang mendasari prinsip kemunculan (*emergent*) ini. Properti atau perilaku baru muncul ketika jumlah dan varietas elemen atau agen penyusun yang cukup berkelompok bersama untuk membentuk pengaturan yang cukup kompleks dan dinamis dengan skala yang luar biasa. Konsep kemunculan menyiratkan bahwa, mengingat tingkat kompleksitas yang signifikan dalam lingkungan tertentu, sifat dan perilaku baru muncul yang belum tentu terkandung dalam esensi elemen penyusunnya, atau dengan mudah dapat diprediksi dari pengetahuan tentang kondisi awal. Konsep fenomena yang muncul dari massa kritis ini, terkait dengan gagasan -

yang akan segera kita temui - tentang penguncian, ketergantungan jalur, "ekonomi pengembalian yang meningkat", dan momentum inersia, berkontribusi pada perspektif tentang kesinambungan dan perubahan yang menunjukkan kondisi apa yang mungkin perlu ada untuk munculnya perubahan dan pengembangan sistem yang berkelanjutan, positif, dan menyeluruh dalam pendidikan. Untuk menegaskan kembali, teori kompleksitas adalah, pertama dan terakhir, tentang mencapai massa kritis di antara beragam faktor, elemen, dan agen yang membentuk lingkungan tertentu.

Ini menawarkan, dengan kata lain, perspektif yang dinamis dan menyeluruh tentang bagaimana perubahan yang berkelanjutan, yang dicirikan oleh sifat dan perilaku baru dalam sistem pendidikan, muncul dari interaksi berbagai faktor dalam lingkungan ekonomi, politik, sosial dan budaya di mana pendidikan terletak. Teori perubahan lain telah mencari "pengungkit sejarah" - sebuah metafora yang akan saya sarankan tidak tepat - dalam struktur ekonomi, dalam agensi manusia, dan dalam kombinasi faktor-faktor ini dan lainnya yang mencakup atau mengecualikan salah satu atau keduanya. Teori kompleksitas menawarkan teori perubahan yang dapat dikatakan mencakup semua ini dan lebih banyak lagi, dan yang mungkin menawarkan wawasan yang paling bermanfaat tentang bagaimana pengembangan dan perubahan pendidikan dapat dibuat berkelanjutan.

## Teori kompleksitas: Interaksi dan dinamika adaptasi menciptakan perilaku yang muncul

Dikembangkan dalam bidang fisika, biologi, kimia, dan ekonomi, teori kompleksitas muncul dalam pengertian tertentu dari teori chaos karena berbagi fokus teori chaos pada sensitivitas fenomena terhadap kondisi awal yang dapat mengakibatkan sifat dan perilaku berikutnya yang tak terduga dan tampak acak. . Teori chaos menunjukkan bahwa bahkan tingkat ketidakpastian yang sangat kecil tentang kondisi awal dapat tumbuh tak terhindarkan dan menyebabkan fluktuasi substansial dalam perilaku fenomena tertentu – "efek kupu-kupu" Edward Lorenz (Lorenz, 1963). Mungkin yang lebih penting, teori kompleksitas berbagi perhatian teori chaos dengan keutuhan, dengan sistem atau lingkungan yang lebih besar dan hubungan di antara elemen atau agen penyusunnya, sebagai lawan dari perhatian reduksionis sains arus utama dengan esensi “partikel pamungkas (*ultimate particle*)”.1

Teori kompleksitas memusatkan perhatian pada lingkungan, organisasi, atau sistem yang kompleks dalam arti bahwa sejumlah besar elemen penyusun atau agen terhubung dan berinteraksi satu sama lain dengan berbagai cara. Elemen atau agen konstituen ini dapat berupa atom, molekul, neuron, agen manusia, institusi, perusahaan, dll. Apapun sifat dari konstituen ini, sistem dicirikan, seperti yang dijelaskan Waldrop (1993), oleh organisasi dan reorganisasi yang berkelanjutan. dari dan oleh konstituen ini:

…menjadi struktur yang lebih besar melalui benturan akomodasi timbal balik dan persaingan timbal balik. Jadi, molekul akan membentuk sel, neuron akan membentuk otak, spesies akan membentuk ekosistem, konsumen dan korporasi akan membentuk ekonomi, dan seterusnya. Pada setiap tingkat, struktur-struktur baru yang muncul akan terbentuk dan terlibat dalam perilaku-perilaku baru yang muncul. Kompleksitas, dengan kata lain, benar-benar merupakan ilmu kemunculan. (Waldrop, 1993: 88)

Salah satu wawasan paling penting dari teori kompleksitas adalah gagasan munculnya yang menyiratkan bahwa, dengan tingkat kompleksitas yang cukup dalam lingkungan tertentu, sifat dan perilaku baru (dan sampai batas tertentu tidak terduga) muncul di lingkungan itu. Keseluruhan menjadi, dalam arti yang sangat nyata, lebih dari jumlah bagian-bagiannya di mana sifat dan perilaku yang muncul tidak harus terkandung atau dengan mudah dapat diprediksi dari esensi elemen atau agen penyusunnya. Oleh karena itu, perhatian utama teori kompleksitas terletak pada hubungan di antara elemen atau agen yang membentuk lingkungan atau sistem yang khusus dan cukup kompleks dan dinamis.

Begitu suatu sistem mencapai tingkat kompleksitas kritis tertentu, atau dikenal sebagai massa kritis, transisi fase terjadi, yang memungkinkan munculnya sifat dan perilaku baru dan arah baru dari momentum mandiri. Tingkat kritis keragaman dan kompleksitas tertentu harus dicapai untuk, katakanlah, sistem pendidikan mencapai keadaan autokatalitik yang berkelanjutan ini – yaitu, mempertahankan momentumnya sendiri ke arah tertentu. Model ini menempatkan transisi fase sebagai hukum dasar peningkatan kompleksitas, tetapi detail spesifik dari transisi fase ini – kapan dan bagaimana itu terjadi, sifat dan perilaku apa yang muncul – bergantung pada faktor kontekstual tertentu dan mungkin unik untuk konteks tertentu itu.

Teori kompleksitas tidak membuat klaim untuk memprediksi apa yang esensial dan apa yang dapat terpinggirkan dalam pencarian “*the levers of history*”. Dalam pengertian ini, dan akan menjadi lebih jelas, perspektif teori kompleksitas tentang perubahan menunjukkan betapa tidak pantasnya analogi ini, dengan konotasinya tentang sebab-sebab tunggal yang kuat. Sebagai paradigma penelitian, teori kompleksitas memperingatkan kita untuk tidak meminggirkan atau mengesampingkan apa yang tampaknya sepele atau tidak dapat dijelaskan. Apa yang mungkin tampak marjinal mungkin menjadi bagian dari kompleksitas sistem, dan mungkin merupakan konstituen dari tingkat kritis di mana sifat dan perilaku yang muncul menjadi mungkin.

Teori kompleksitas menunjukkan bahwa dalam interaksi dinamis dan orientasi adaptif dari suatu sistem, fenomena baru, sifat dan perilaku baru, muncul, bahwa pola baru dikembangkan dan yang lama berubah. Ini mencari sumber dan alasan perubahan dalam kompleksitas dinamis dari interaksi antara elemen atau agen yang membentuk lingkungan tertentu. Dalam pengertian inilah kecelakaan sejarah yang tampaknya sepele dapat meningkat secara dramatis signifikansinya ketika interaksi mereka dengan peristiwa lain yang tampaknya kecil digabungkan untuk menghasilkan pengalihan yang signifikan dalam perjalanan sejarah, pergeseran signifikan dalam keseimbangan kekuatan yang berlaku. Teori kompleksitas dapat menerima keberadaan elemen generatif esensial tertentu dalam bidang tertentu, tetapi menunjukkan bahwa bidang secara keseluruhan lebih dari sekadar ditentukan oleh elemen generatif primer. Sementara ini mungkin menjadi pemicu, dan memang hanya salah satu dari banyak pemicu, perkembangan fenomenal berikutnya, teori kompleksitas menunjukkan bahwa itu adalah interaksi manifold antara unsur-unsur konstitutif atau agen yang bertanggung jawab atas fenomena, pola, sifat dan perilaku yang mencirikan tertentu. bidang.

Penambahan berturut-turut elemen atau agen baru ke sistem tertentu mengalikan secara eksponensial jumlah koneksi atau interaksi potensial di antara elemen atau agen tersebut, dan karenanya jumlah hasil yang mungkin. Ini adalah atribut penting dari teori kompleksitas, di mana hubungan antara agen individu atau elemen menganggap penting yang sangat penting untuk pernyataan teori kompleksitas tentang sifat muncul.

Kemunculan ini menjadi mungkin berdasarkan hubungan eksponensial antara unsur- unsur atau agen dan hubungan di antara mereka. Esensi dari elemen-elemen individual atau agen-agen yang menyusun suatu sistem tertentu tidak sendirian memberikan kunci untuk memahami sistem itu. Teori kompleksitas menarik perhatian pada sifat dan perilaku yang muncul yang dihasilkan tidak hanya dari esensi elemen konstitutif, tetapi yang lebih penting, dari hubungan di antara mereka. Dengan demikian, fokusnya bergeser dari perhatian pada esensi yang didekontekstualisasikan dan diuniversalkan menjadi perhatian pada keseluruhan kompleks yang dikontekstualisasikan dan kontingen. Teori kompleksitas menggemakan penekanan Foucault pada "polymorphous correlations in place of simple or complex causality" (dikutip dalam Harvey, 1990: 9). Diakui, teori kompleksitas memang menunjukkan bahwa sifat dan perilaku baru akan muncul dari "polymorphous correlations" ini, tetapi intinya adalah kemungkinan berkurangnya hubungan kausal yang diprediksi secara akurat dari kondisi awal yang diketahui hingga fenomena yang muncul ini.

## Peran penguncian, momentum inersia, dan efek bola salju dalam mengubah status quo

Dalam terang teori kompleksitas, saya akan mendefinisikan kekuatan, atau, lebih sederhananya, keseimbangan yang berlaku dari *status quo*, sebagaimana adanya, sebagai arah dari fenomena yang menikmati momentum inersia dominan2 di atas fenomena lain yang bersaing. Status quo yang berlaku akan mempertahankan, dan bahkan meningkatkan, dominasinya berdasarkan apa yang secara sederhana dan analog dapat dipahami sebagai efek bola salju. Kecelakaan-kecelakaan individual dan yang tampak remeh dalam lingkup momentum struktur dominan akan terkumpul di jalurnya; mereka yang berada di luar lingkupnya akan tetap marjinal dan tidak efektif kecuali dan sampai momentum yang cukup dalam arah yang berbeda ditopang oleh kompleksitas yang cukup dari gabungan, rangkaian, atau jaringan yang berbeda – untuk menggunakan metafora yang berbeda – dari peristiwa yang awalnya sepele. Seberapa radikal pergeseran daya akan bergantung pada tingkat perbedaan dalam kekuatan dan arah – seperti dalam kecepatan atau dalam analisis vektor, tetapi lebih bersifat amorf – antara struktur kekuatan yang ada dan yang muncul. Istilah path-dependence, terkait dengan gagasan lock-in, menerangi gagasan ini dengan menyatakan bahwa momentum inersia dari suatu fenomena tertentu akan mempertahankan arah dan kecepatannya di sepanjang jalur tertentu, bahwa suatu fenomena dapat dideskripsikan dalam kaitannya dengan arah jalurnya, dan ia akan melanjutkan jalur tersebut ke titik di mana momentum inersia yang cukup dari fenomena yang bersaing menghasilkan pengalihan jalur tersebut. Dengan cara ini, atau secara analogi, lembaga atau sistem pendidikan yang baik akan mempertahankan dan mungkin meningkatkan momentumnya sendiri, dan lembaga atau sistem pendidikan yang lebih lemah juga akan menambah kegagalan siswanya, sehingga semakin melemahkan diri mereka sendiri dalam lingkaran setan yang tak berkesudahan.

## Kotak 2.1. Lingkaran setan dan bajik dalam sistem pendidikan Belanda: mengatasi sekolah dasar yang sangat lemah

Sistem sekolah Belanda secara konsisten menempati peringkat sebagai salah satu sistem dengan tingkat otonomi sekolah tertinggi di OECD (misalnya OECD, 2011a). Dimulai pada akhir 1980-an, sistem pendidikan Belanda meningkatkan otonomi sekolahnya, memberi mereka wewenang penuh untuk mengatur diri mereka sendiri. Oleh karena itu, Kementerian Pendidikan Belanda mengandalkan serangkaian indikator untuk mendanai sekolah secara “*lump-sum*” dan untuk memantau kualitas pendidikan. Apa yang terjadi di sekolah menjadi tanggung jawab sekolah dan – jika kualitas kurang – dari Inspektorat.

Berdasarkan sejumlah indikator (output), Inspektorat menilai risiko sekolah yang berkinerja buruk. Jika sebuah sekolah dianggap berisiko, maka akan dilakukan pemeriksaan, yang akan mengarah pada penilaian secara keseluruhan sebagai “normal”, “lemah” atau “sangat lemah”. Sekolah yang dinilai lemah atau sangat lemah akan mendapat pemeriksaan lanjutan yang lebih intensif, dan sekolah yang dinilai sangat lemah harus diperbaiki atau ditutup dalam waktu dua tahun. Selama dua tahun ini, Inspektorat terlibat dengan dewan sekolah dan memantau pelaksanaan rekomendasinya. Bersamaan dengan intervensi ini, sekolah yang lemah diberikan saran dan bantuan khusus, disubsidi oleh Kementerian dan dilaksanakan oleh organisasi di lapangan. Secara keseluruhan, kebijakan ini berhasil mengurangi jumlah sekolah berlabel negatif. Namun, beberapa sekolah telah melemah lebih jauh. Hasil dari intervensi ini seringkali sulit diprediksi, sebagian besar karena perbedaan halus antara sekolah dan konteksnya yang tidak dapat sepenuhnya diketahui atau dipengaruhi di tingkat nasional. Meskipun berbeda baik dari segi latar belakang maupun tanggapan mereka terhadap label “sangat lemah” dari Inspektorat, semua sekolah yang diamati memiliki elemen yang sama dalam menunjukkan dinamika siklus setelah intervensi.

Van Twist dkk. (2012) menunjukkan bahwa tidak ada aliran linier sederhana dari sebab dan akibat yang mendorong kinerja ke atas atau ke bawah. Bahkan pemberian label “sangat lemah” saja dapat menimbulkan tanggapan positif dari satu sekolah dan tanggapan negatif dari sekolah lain, tergantung pada banyak faktor yang mencakup konteks lokal, sejarah, dan situasi kepegawaian di sekolah tersebut.

Di beberapa sekolah, orang tua mengeluarkan anaknya setelah dianggap “sangat lemah”, sementara di sekolah lain, mereka terlihat lebih terlibat di sekolah. Pola serupa terlihat di antara para guru: di beberapa sekolah mereka menarik diri dan bahkan bereaksi dengan marah; di tempat lain mereka mulai membuat perubahan di sekolah setelah pemeriksaan/intervensi. Di beberapa sekolah, distigmatisasi sebagai “sangat lemah” menciptakan perpecahan dalam staf, atau antara staf dan manajemen; di sekolah lain pemicu yang sama berfungsi untuk mengikat tim bersama. Oleh karena itu, intervensi inspektorat menggerakkan berbagai kemungkinan siklus yang memperkuat diri sendiri. Gelombang pertama perilaku keluar dari orang tua mungkin memicu perilaku keluar dari kelompok orang tua yang lebih luas; berbeda dengan ini, inisiatif dari sekelompok kecil orang tua untuk terlibat lebih jauh mungkin beresonansi pada skala yang lebih besar dan menarik lebih banyak keterlibatan sukarela. Efek ini tidak linier atau terencana; mereka sebagian tidak disengaja, proses berulang dan siklus. Siklus positif dan negatif seperti itu dapat hidup berdampingan di dalam dan di sekitar sekolah (yaitu dalam perilaku siswa, staf, manajemen, dan orang tua).

Mempercepat dan mempertahankan perubahan dalam sistem yang kompleks karenanya membutuhkan kepekaan dan tanggapan yang bijaksana terhadap banyak faktor yang saling menggabungkan dan mengurangi satu sama lain dalam pola rekursif dan siklus.

Sumber: Van Twist et al., 2013.

Gagasan *momentum inersia*, mengacu pada efek bola salju, atau probabilitas yang semakin meningkat dari perkembangan dan kelangsungan kemungkinan berkorelasi karena fenomena yang baru dikembangkan, memberikan hubungan konseptual antara prinsip fenomena yang muncul seperti yang dikembangkan terutama dalam ilmu alam dan pengertian perubahan sosio- historis dalam masyarakat manusia. Momentum inersia, seperti yang telah saya sarankan, terkait erat dengan fenomena kekuasaan. Kekuatan dispensasi atau pengaturan sosial yang ada untuk menopang dirinya sendiri dan untuk meningkatkan lingkup pengaruh atau kontrolnya berhubungan langsung dengan momentum inersianya, dengan bobot agregat dari fenomena yang membentuknya. Dan kumpulan ini adalah hasil dari jumlah, skala, dan keanekaragaman elemen dan pelaku yang membentuk tatanan sosial, dan tingkat kerumitan interaksi di antara mereka.

Efek bola salju ini dapat dipahami dalam kaitannya dengan apa yang oleh ekonom Brian

Arthur (1989) disebut sebagai " the economics of increasing returns", terkait dengan gagasan "lock-in". Contoh yang mencolok adalah dominasi keyboard mesin tik QWERTY (setidaknya di negara Anglophone). Ketika mesin tik mekanis dikembangkan, juru ketik sentuh harus diperlambat oleh tata letak keyboard yang tidak efisien karena ketangkasan mereka yang meningkat akan terus membuat mesin lambat secara mekanis macet. Salah satu desain yang paling tidak efisien (oleh Christopher Scholes pada tahun 1873) adalah tata letak QWERTY, yang diadopsi dan diproduksi secara massal oleh Remington. Semakin banyak juru ketik yang mempelajari tata letak QWERTY, oleh karena itu semakin banyak perusahaan yang mengadopsi tata letak yang sama, dan menghasilkan penguncian keyboard QWERTY yang hampir tidak dapat dipecahkan. Tata letak keyboard lain yang lebih efisien telah dirancang, tetapi kemungkinannya untuk memecahkan monopoli keyboard QWERTY yang terkunci, terutama sekarang, mengingat proliferasi keyboard komputer kontemporer (dan, ironisnya, ketika kita tidak lagi perlu khawatir tentang mekanis kemacetan keyboard), hampir nol.

Fenomena lock-in diasosiasikan dengan “spontaneous self-organisation” dari sistem yang diidentifikasi oleh fisikawan peraih Nobel, Ilya Prigogine (1980), dalam penelitiannya tentang asal mula keteraturan dan struktur di semua tingkatan alam semesta. Dinamika spontan dari sistem kehidupan dihasilkan dari umpan balik positif atau penguatan diri dari fenomena, suatu proses yang dicirikan oleh peningkatan insiden dan pentingnya peristiwa yang awalnya tampak sepele di bawah keadaan kondusif yang awalnya acak. Sementara keadaan di mana umpan balik positif akhirnya terjadi mungkin awalnya acak, penguatan diri yang mengarah ke penguncian fenomena tertentu mencerminkan rangkaian peristiwa autokatalitik di lapangan. Implikasi langsungnya adalah fenomena mandiri yang, sementara peluang statistik kemunculannya mungkin dapat diabaikan pada awalnya, muncul secara adaptif, mengunci diri, dan mempertahankan momentum inersia secara otokatalitik. Bagi ahli teori kompleksitas, “umpan balik positif tampaknya [s] menjadi sine qua non dari perubahan, […] dari kehidupan itu sendiri” (Waldrop, 1993: 34). Menjadi jelas bahwa Darwin, walaupun mungkin tidak pernah menggunakan istilah itu, adalah seorang ahli teori kompleksitas. Proses munculnya fenomena baru dan kepunahan atau adaptasi tatanan yang ada menjelaskan orientasi adaptif dan “spontan

self-organization” dari suatu sistem, “dorongan gencarnya sistem yang kompleks untuk mengatur dirinya sendiri ke dalam pola” - the economics of increasing returns (Waldrop, 1993: 118 ). Dengan kata lain, Darwin dan teori kompleksitas saling melengkapi dalam penjelasan mereka tentang evolusi, dalam penjelasan mereka tentang sifat perubahan. Pemeliharaan momentum otokatalitik ini menjadi sangat kuat: setiap guru muda dan idealis, tidak peduli seberapa energiknya, yang telah pergi ke sekolah yang lemah dengan maksud untuk mengubah mereka, akan melaporkan bahwa melawan momentum mereka seperti berteriak ke angin. Mereka mungkin menyentuh kehidupan segelintir siswa, tetapi mungkin itu saja. Dengan risiko menyatakan yang sudah jelas, dibutuhkan lebih dari upaya beberapa guru yang energik untuk memengaruhi momentum inersia sekolah yang lemah yang mempertahankan kelemahannya secara otomatis.

Fitur yang menonjol dari teori pengembalian yang meningkat adalah bahwa ada, setidaknya pada awalnya, beberapa hasil yang mungkin. Hasil mana yang direalisasikan dalam ilmu-ilmu sosial adalah masalah intervensi pada sebanyak mungkin tingkatan: misalnya, pada tingkat makro- struktural dan pada tingkat agensi manusia yang disengaja, sehingga momentum yang cukup dihasilkan dalam arah tertentu untuk menggantikan posisi momentum inersia dari dispensasi saat ini dan untuk menciptakan momentum inersia yang dominan untuk perubahan yang diinginkan.

Status dominan dari kebijakan sosial tertentu, misalnya, lebih merupakan fungsi dari momentum inersia kebijakan tersebut daripada hanya undang-undang yang mendukungnya. Teori kompleksitas membuat sebagian besar tidak relevan perdebatan struktur agensi tentang mana dari keduanya yang lebih penting dalam mempengaruhi perubahan. Saya akan mempertimbangkan perdebatan ini, apakah perubahan dapat dilakukan melalui agensi manusia atau apakah kekuatan struktural yang lebih dalam dan lebih kuat sedang bekerja, dalam contoh substansial sesaat, tetapi perlu dicatat di sini bahwa struktur dan agensi penting dalam memperkenalkan perubahan. yang dapat dipertahankan, dan masih

Bekerja dalam teori probabilitas, Brian Arthur dan yang lainnya telah membangun model matematis yang memungkinkan untuk mengikuti proses munculnya satu hasil historis, untuk "melihat secara matematis bagaimana rangkaian kecelakaan historis yang berbeda dapat menyebabkan munculnya hasil yang sangat berbeda" (Waldrop , 1993: 46). Artinya untuk implementasi kebijakan yang sukses adalah umpan balik positif yang dibentuk menuju hasil tertentu perlu diciptakan melalui intervensi sadar, sehingga pola baru ditetapkan. Begitu momentum yang cukup dihasilkan ke arah yang baru (dan diinginkan), umpan balik positif dimasukkan ke dalam sistem secara otokatalitik, dan fenomena baru yang sebagian besar khas dari karakteristik kebijakan yang diinginkan, muncul.

Dengan kata lain, mengubah sistem pendidikan untuk membebaskan mereka dari ketidaksetaraan dan ketidakefisienan membutuhkan intervensi besar-besaran di semua tingkatan.

## Membangkitkan momentum untuk menjadikan pembangunan dan perubahan pendidikan berkelanjutan

Dalam kompleksitas lingkungan pendidikan, sejumlah besar elemen konstituen yang relevan – agen dan struktur – termasuk guru, siswa, orang tua, tokoh masyarakat, negara dan departemen dan kebijakan pendidikannya, struktur ekonomi dan organisasi bisnis, LSM, lembaga, dan sebagainya. pada. Intervensi untuk perluasan yang berbeda tetapi cukup di masing-masing bidang ini mungkin diperlukan untuk mengubah etos yang berlaku dalam pendidikan. Dengan kata lain, perubahan dan pembangunan berkelanjutan dalam pendidikan, pada tingkat apa pun, tidak begitu banyak merupakan konsekuensi dari terjadinya perubahan pada satu faktor atau variabel tertentu, betapapun kuatnya pengaruh faktor tersebut. Ini lebih merupakan kasus menghasilkan momentum ke arah baru dengan perhatian, seperti yang telah saya kemukakan, pada sebanyak mungkin faktor.

Kesimpulan seperti itu meminta lebih banyak dari pemerintah dan departemen pendidikan mereka, analis penelitian dan pembuat kebijakan, dan donor, lembaga bantuan dan spesialis pembangunan, daripada yang biasanya diminta di masa lalu. Ambil kasus sekolah atau sistem pendidikan di mana etos yang berlaku adalah salah satu kegagalan, di mana siswa, untuk sejumlah dan kombinasi alasan, tidak belajar. Perdebatan struktur agensi mengundang kita untuk mempertimbangkan apakah perubahan dapat dilakukan melalui agensi manusia, atau apakah kekuatan struktural yang lebih dalam dan lebih kuat sedang bekerja. Kaum strukturalis, yang menganggap faktor ekonomi sebagai " levers of history" utama, mungkin menyarankan bahwa hanya sedikit yang dapat kita lakukan mengenai hal ini sebagai agen manusia, karena keputusasaan yang meliputi sekolah dan sistem terutama merupakan konsekuensi dari masa depan pengangguran yang menanti. lulusan sekolah, baik yang berijazah maupun tidak. Etos sekolah tidak akan berubah sampai struktur dan sifat ekonomi berubah sedemikian rupa untuk menyediakan pekerjaan yang berarti dan bermanfaat bagi lulusan sekolah bersertifikat. Mereka yang berada di sisi agensi debat mungkin menunjukkan pentingnya pemimpin sekolah yang unggul, atau korps guru yang berkomitmen di seluruh sistem. Ahli teori kompleksitas akan menyarankan bahwa itu mungkin keduanya – faktor struktural dan pengaruh agen manusia – dan masih banyak lagi. Tetapi karena kita tidak pernah bisa mengetahui dengan baik kombinasi dan arti-penting dari faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan sekolah atau sistem, atau tepatnya apa yang akan membalikkan keadaan, peluang keberhasilan terbaik kita terletak pada mengatasi masalah dari berbagai sudut. tingkat dan perspektif sebanyak mungkin. Lebih dari itu kita tidak dapat mengukur arti-penting dari setiap faktor individu: kita mungkin bahkan tidak dapat mengisolasi pengaruh faktor individu mana pun untuk menilai arti-pentingnya. Hal ini tentu saja karena berbagai faktor menggabungkan efek satu sama lain dengan cara meningkatkan dan mengurangi pengaruh agregate.

**Kotak 2.2. Program sekolah Solar Night Barefoot College**

Program Solar Night Schools adalah sebuah prakarsa dari Barefoot College di negara bagian Rajasthan, India, yang menyediakan akses pendidikan bagi anak-anak pedesaan yang tidak dapat bersekolah di sekolah umum lokal karena mereka hanya buka pada siang hari – ketika sebagian besar anak di wilayah tersebut diminta oleh keluarga mereka. untuk membantu kegiatan subsisten yang berpusat pada pertanian dan peternakan.

|  |
| --- |
| Di lingkungan semi-gurun, keluarga sering berpindah-pindah dengan hewannya, sehingga menyulitkan anak-anak yang bekerja sebagai penggembala untuk menyesuaikan diri dengan jadwal sekolah formal. Dalam kebanyakan kasus, anak- anak yang bersekolah di Solar Night School adalah orang miskin, kasta rendah dan dari keluarga yang buta huruf.  Sebagian besar adalah perempuan: sementara saudara laki-laki mereka mungkin dikirim ke sekolah “normal” jika memungkinkan, anak perempuan tetap tinggal di rumah untuk membantu kegiatan ekonomi keluarga mereka. Akibatnya, Program Sekolah Malam Surya menawarkan satu-satunya pilihan pendidikan bagi banyak anak perempuan di wilayah tersebut. Agar sekolah dapat beroperasi pada malam hari (ketika anak-anak telah  menyelesaikan tugas rumah tangga mereka) di daerah terpencil dan miskin di mana tidak ada jaringan listrik, penerangan disediakan oleh lentera surya yang dibuat di Barefoot College. |
| Keberhasilan Program Solar Night Schools dalam mencegah anak-anak ini dikeluarkan dari sekolah sangat bergantung pada modalitas penyampaian layanan terpadu yang didasarkan dan dibangun di atas jaringan inisiatif yang saling mendukung dalam komunitas yang dilayani oleh Barefoot College. Terlepas dari sumber daya yang sangat terbatas dan lingkungan yang sangat menantang, program-program tersebut dipertahankan dengan integrasi mereka dan saling mendukung satu sama lain, yang menghasilkan siklus yang baik yang menambah keberhasilannya sendiri. Solar Night School terintegrasi dalam jaringan program pengembangan lain yang mendukung anak-anak dan keluarga mereka; program ini terdesentralisasi sehingga dapat merespon dengan lebih baik konteks yang berbeda – sebuah struktur yang selanjutnya melekatkannya pada masyarakat; dan modalitas pendidikan antar budaya membuat pendidikan relevan tidak hanya dalam hal kurikulum utama tetapi juga untuk anak-anak dan keluarga mereka. Selain menerima pendidikan, siswa mendapat manfaat dari layanan kesehatan, sumber daya komunikasi, mainan dan materi pembelajaran yang disediakan oleh program pengembangan lain yang dioperasikan oleh organisasi. Ini termasuk produksi lentera bertenaga surya yang memungkinkan pengoperasian sekolah pada malam hari; pembangunan tangki pemanenan air hujan yang berdekatan dengan setiap sekolah malam, yang membantu memastikan bahwa keluarga di daerah semi-gurun masih akan diberi air oleh anak-anak mereka – bahkan jika mereka bersekolah selama jam-jam yang seharusnya mereka habiskan untuk mengambilnya dari sumur; dan penyediaan pendidikan masyarakat tentang, misalnya, keuntungan menyekolahkan anak perempuan, melalui teater boneka (secara historis merupakan bagian integral dari tradisi budaya masyarakat) dan program radio yang disiarkan dari Barefoot College. Model terintegrasi ini juga memungkinkan pembagian dana di antara berbagai proyek untuk mendukung satu sama lain, dan untuk penyediaan bahan, personel, pelatihan, dan infrastruktur bersama di berbagai proyek. Beberapa contohnya adalah kenyataan bahwa banyak alumni sekolah malam dimasukkan ke dalam proyek pengembangan Barefoot College. Alumni bekerja sebagai, misalnya, insinyur tenaga surya, koordinator bengkel kerajinan atau pusat pengasuhan dan pendidikan anak usia dini setempat, juru masak untuk komunitas Barefoot College, atau sebagai pekerja budaya di masyarakat.  Contoh lebih lanjut dari integrasi di antara proyek ini terletak pada pelatihan yang ditawarkan kepada guru oleh Pusat Kesehatan Barefoot College untuk mengidentifikasi masalah kesehatan umum pada siswa mereka, dan dalam pelatihan kejuruan yang diterima anak-anak. Pusat Kesehatan Barefoot College menyediakan perawatan untuk anak-anak dan  keluarga mereka. Perawatan gigi juga disediakan. Teknisi yang dilatih oleh Barefoot College memeriksa persediaan air lokal untuk tingkat fluorida yang sangat berbahaya di dalam air. |

Keluarga berkontribusi secara substansial, selanjutnya menanamkan program di masyarakat. Masyarakat lokal umumnya menyediakan gedung untuk sekolah malam dan kegiatan lainnya (seperti pameran, lokakarya dan pertemuan), dan berkontribusi secara sukarela berupa uang, makanan, waktu atau kerja untuk realisasi program. Pengawasan dan pengelolaan Solar Night School sebagian besar dilakukan oleh Komite Pendidikan Desa dan Parlemen Anak, keduanya merupakan organisasi sukarela yang dijalankan oleh masyarakat. Tingkat kepemilikan yang dimiliki masyarakat terhadap program semakin meningkatkan kesinambungannya, mengingat bahwa intervensi pembangunan umumnya berhasil sejauh intervensi tersebut disesuaikan dan diintegrasikan ke dalam komunitas di mana mereka ditargetkan. Penanaman Solar Night Schools dalam jaringan inisiatif yang saling mendukung dan terintegrasi yang didasarkan pada Barefoot College inilah yang telah memicu dan mempertahankan keberhasilan program. Kompleksitas yang ditimbulkan oleh berbagai prakarsa yang terintegrasi dan saling mendukung mungkin yang telah meningkatkan secara eksponensial peluang keberhasilan program-program ini dibandingkan dengan potensi, katakanlah, satu prakarsa terisolasi untuk memasukkan gadis-gadis miskin, pedesaan, kasta rendah dari keluarga buta huruf ke sekolah.

## Perubahan berkelanjutan membutuhkan intervensi di semua tingkatan di dalam dan di luar sistem pendidikan

Perlu dicatat bahwa teori kompleksitas dalam banyak perspektif mirip dengan teori sistem dinamis: salah satu aspek dari pergeseran teori sosial dari strukturalisme ke teori kompleksitas melibatkan fokus pada dinamika, pada yang terus berkembang, di mana strukturalisme telah dikritik karena perspektifnya yang kaku, statis, dan ahistoris terhadap fenomena. Aspek kunci lain dari pergeseran dari teori strukturalisme ke teori kompleksitas melibatkan pergeseran dari perspektif reduksionis yang khas dari teori sebelumnya – seperti, katakanlah, “Kegagalan Angela adalah karena, sebagai seorang gadis kulit hitam dari latar belakang status sosial-ekonomi rendah, dia adalah seorang anggota kelas bawah” – untuk fokus pada fenomena yang muncul secara dinamis khas dari yang terakhir. Dalam perspektif teori kompleksitas, kegagalan Angela tidak ditentukan sebelumnya, dan tidak dapat direduksi menjadi apa yang mungkin disebut oleh strukturalis neo- Marxis sebagai kelas, ras, dan gendernya. Sebaliknya, banyak sekali faktor dan dinamika yang terlibat, beberapa saling melengkapi, yang lain saling meringankan, dalam konsepsi kausalitas multidimensi, iteratif, dan rekursif. Mencoba mengisolasi pengaruh faktor tertentu baik dalam menjelaskan kegagalan atau dalam melakukan perubahan bukan saja tidak mungkin, tetapi juga salah arah. Mungkin kesimpulan praktis utama yang dapat ditarik di sini adalah bahwa mengubah sistem pendidikan untuk membebaskan mereka dari ketidaksetaraan dan ketidakefisienan membutuhkan intervensi besar-besaran di semua tingkat sistem, yang harus ditambahkan bahwa intervensi substansial di banyak tingkat masyarakat di mana pendidikan sistem tertanam juga akan menjadi prasyarat untuk perubahan yang berkelanjutan.

Fokus saya di sini adalah pada pertanyaan abadi tentang apa yang efektif dalam perubahan berkelanjutan dari sistem pendidikan yang gagal atau berkinerja buruk. Ini akan membutuhkan intervensi, seperti yang telah saya katakan, pada setiap tingkat yang memungkinkan, termasuk faktor- faktor yang terkait dengan negara dan kebijakan pendidikan dan ekonominya, dan mungkin faktor- faktor di luar jangkauan negara – faktor-faktor yang terkait dengan kekuatan dan konsekuensi globalisasi , Misalnya. Mereka akan memasukkan faktor-faktor yang terkait dengan pemimpin sekolah dan guru, dengan siswa itu sendiri, dengan

orang tua mereka, dengan kurikulum, dengan organisasi sekolah, dengan masyarakat setempat

– daftarnya, jika tidak terbatas, memang panjang.

Tetapi, mengingat bahwa saya menunjukkan sebelumnya bahwa teori kompleksitas memungkinkan sedikit atau tidak ada hubungan kausal yang dapat diprediksi dari pengetahuan tentang kondisi awal hingga fenomena yang muncul, bagaimana kita dapat mengetahui apa yang harus dilakukan terhadap masing-masing faktor ini? Jika tidak mungkin dan salah arah untuk mencoba mengisolasi dan menilai pentingnya salah satu faktor, bagaimana kita bisa tahu ke arah mana kita harus mencoba mendorong faktor apa pun? Untungnya, apa yang kita ketahui dari penelitian di bidang pendidikan memberi kita cukup banyak petunjuk. Fakta bahwa teori kompleksitas memiliki utilitas prediktif yang kurang dari yang kita harapkan tidak meniadakan temuan penelitian pendidikan. Ini karena kita berbicara tentang dua bidang berbeda dengan tingkat kerumitan yang sangat berbeda. Kita tahu, misalnya, umpan balik yang diberikan kepada pembelajar tentang kesesuaian konstruksi pengetahuan baru mereka memiliki efek yang sangat kuat pada pembelajaran. Kita dapat memprediksi dengan keyakinan besar bahwa pembelajar yang menerima umpan balik tentang kesehatan atau kesimpulan yang telah mereka tarik dalam proses pembelajaran akan belajar lebih efektif daripada mereka yang tidak.

Kurangnya utilitas prediktif teori kompleksitas tidak merusak kepercayaan kita dalam memprediksi hasil ini, karena ini sendiri bukanlah fenomena yang sangat kompleks. Teori kompleksitas tidak berlaku di sini (setidaknya tidak pada tingkat di mana kita membahas fenomena tersebut). Teori kompleksitas berkaitan dengan sistem yang kompleks, dan pada tingkat inilah ia tidak memiliki kapasitas prediksi yang kuat.

Kita tahu bahwa keterlibatan orang tua dalam pembelajaran anak mereka meningkatkan pembelajaran; bahwa pemimpin sekolah yang baik menciptakan lingkungan belajar yang efektif melalui praktik manajemen yang baik; bahwa anak-anak miskin yang diberi makan siang di sekolah belajar lebih efektif daripada siswa yang tidak mendapat manfaat dari kebijakan semacam itu; bahwa siswa yang cenderung mencari pekerjaan belajar lebih efektif daripada mereka yang menganggap kecil kemungkinan bekerja. Jika kita mengetahui semua ini, dan dapat memprediksi dengan tingkat kepercayaan yang wajar peningkatan hasil belajar di masing-masing domain ini, maka tentunya kita dapat memprediksi bahwa perubahan ke arah hasil pembelajaran yang ditingkatkan di masing-masing domain ini lebih mungkin untuk digabungkan, dalam sistem adaptif yang kompleks yang dibentuk oleh semua faktor ini (dan banyak lagi), untuk meningkatkan pembelajaran daripada penurunan hasil pembelajaran di seluruh sekolah?

Dengan kata lain, teori kompleksitas menunjukkan bahwa apa yang diperlukan untuk mengubah momentum inersia sistem dari etos kegagalan menjadi salah satu pembangunan berkelanjutan adalah intervensi masif dan berkelanjutan di setiap tingkat yang memungkinkan, sampai perubahan yang diinginkan muncul dari perangkat baru ini. interaksi di antara faktor- faktor baru ini dan menopang dirinya sendiri secara otokatalitik. Dan terlepas dari ketidakmampuan relatif teori kompleksitas untuk memprediksi arah atau sifat perubahan, kita, dengan menerapkan perubahan pada setiap tingkat konstituen yang hasilnya dapat kita prediksi dengan keyakinan yang masuk akal, setidaknya memengaruhi perubahan ke arah yang tepat dan dengan demikian memiliki peluang yang lebih baik untuk mempengaruhi. perubahan yang diinginkan di seluruh sistem yang kompleks secara keseluruhan.

Sayangnya, intervensi besar-besaran dan berkelanjutan di setiap tingkat yang memungkinkan menuntut sumber daya yang sangat besar. Jika ada banyak sekolah yang gagal dalam sistem pendidikan suatu negara, pilihan mungkin harus dibuat tentang ke mana sumber

daya harus ditargetkan. Mencoba untuk menyebarkan sumber daya apa pun yang tersedia di semua sekolah yang gagal dapat mengakibatkan efek investasi hilang begitu saja. Di setiap sekolah, dengan kata lain, intervensi akan terlalu kecil untuk berdampak pada momentum inersia yang ada. Setiap sekolah kemungkinan besar akan kembali ke etos kegagalannya, dengan sumber daya yang terbuang percuma. Oleh karena itu, mungkin perlu untuk menargetkan sumber daya yang tersedia hanya pada beberapa sekolah terpilih untuk mendapatkan dampak maksimum – yang mungkin diperlukan dalam argumen yang telah saya sajikan di sini. Hal ini tentu saja akan meningkatkan tingkat ketimpangan dalam sistem pendidikan, sebuah konsekuensi yang dipertanyakan secara moral. Tapi sampai sekarang saya hampir tidak bisa melihat jalan keluarnya.

Sebagai jawaban atas teka-teki ini, seseorang dapat memilih sekolah sasaran berdasarkan kriteria yang dapat mengurangi tingkat ketidaksetaraan: misalnya, seseorang dapat memilih, katakanlah, ribuan sekolah dengan kinerja terburuk, atau sekolah yang sebagian besar dihadiri oleh siswa dari keluarga termiskin. . Atau seseorang dapat memilih sekolah yang sebagian besar dihadiri oleh siswa dari kelompok minoritas (jika kelompok minoritas tersebut memang paling tidak mampu atau dengan cara lain dikecualikan). Tantangan tambahan dalam kasus ini adalah, tentu saja, bahwa sekolah-sekolah ini akan menjadi yang paling sulit untuk diubah, dan akan membutuhkan sumber daya tambahan yang substansial. Pertanyaan kemudian muncul tentang bagaimana pembuat kebijakan dapat memprediksi sekolah mana yang lebih mungkin berubah di bawah pengaruh intervensi dan investasi sumber daya yang masif dan berkelanjutan.

##### Teori kompleksitas dan penelitian pendidikan untuk perubahan berkelanjutan

Murray Gell-Mann, peraih Nobel dalam bidang fisika, telah menawarkan peringatan bahwa kompleksitas harus berfokus pada deskripsi dan penjelasan “coarse-grained” (1994, hlm. 29-30) tentang sistem yang tindakan intra dan interaksinya yang mengatur dirinya sendiri biasanya menghasilkan mereka terlalu kompleks untuk diringkas oleh repertoar standar alat penelitian (pendidikan), kecuali kompleksitas fenomena diabstraksi dan dikurangi ke tingkat generalisasi statistik yang bisa diterapkan. Paul Cilliers (2005) telah mencatat bahwa ruang lingkup variabel dalam sistem yang kompleks membuat pemodelan mereka menjadi tugas yang rumit, jika bukan tidak mungkin. Model seperti itu harus serumit aslinya, karena fitur sistem kompleks yang terdistribusi dan nonlinier tidak memungkinkan kompresi data dengan mudah. Pandangan saya sendiri, seperti yang telah saya tunjukkan, adalah bahwa kompleksitas paling baik digunakan sebagai metafora untuk memahami sifat kesinambungan dan perubahan sistemik.

Seperti yang telah saya kemukakan, dalam perspektif ini tidak ada intervensi independen: perubahan yang diusulkan di tingkat kelas, misalnya, memiliki implikasi di tingkat sekolah dan kabupaten (misalnya, untuk pengembangan guru, harapan orang tua, sumber daya sekolah, akuntabilitas, dan sebagainya. ) dan perlu didukung oleh intervensi terkait di berbagai tingkatan. Yang paling penting adalah perubahan paradigma pemikiran kita tentang penelitian tentang pendidikan: jauh dari model kausal "kotak hitam" input-output ke pemodelan hubungan lokal spesifik yang benar-benar menghubungkan aktor, praktik, dan peristiwa di berbagai tingkat organisasi; dan jauh dari intervensi tunggal dan solusi sederhana menuju pengakuan kebutuhan untuk perubahan terkoordinasi di seluruh sistem dan konteks dan sumber daya yang membatasi dan memungkinkan.

Untuk menyimpulkan melalui pernyataan kembali dari apa yang saya lihat sebagai wawasan paling penting dari teori kompleksitas sehubungan dengan perubahan berkelanjutan dan pembangunan dalam pendidikan: itu adalah sifat dan perilaku baru yang muncul tidak hanya dari unsur-unsur yang membentuk sistem, tetapi dari keragaman dan segudang koneksi di antara elemen-elemen tersebut. Penambahan elemen baru secara linier berturut-turut mengalikan secara eksponensial jumlah koneksi di antara elemen-elemen penyusunnya. Dalam pergeseran dari urutan besaran linier ke eksponensial ini, tetapi tentu saja hanya dalam sistem dengan skala yang luar biasa, kekuatan teori kompleksitas terletak. Konsep fenomena yang muncul dari massa kritis, terkait dengan gagasan penguncian, ketergantungan jalur, dan momentum inersia, berkontribusi pada perspektif tentang kesinambungan dan perubahan yang menunjukkan kondisi apa yang mungkin diperlukan untuk munculnya berkelanjutan, positif , perubahan sistem dan pengembangan dalam pendidikan.

## Catatan

1. Pertimbangan teori kompleksitas yang ditawarkan di sini dan makalah ini sendiri didasarkan pada penjelasan yang lebih lengkap yang diberikan dalam Mason (2008a), “Complexity theory and the philosophy of education”, dan dalam Mason (2008b), “Apa itu teori kompleksitas dan apa itu implikasinya terhadap perubahan pendidikan?”. Pembaca yang tertarik yang berusaha untuk terlibat lebih jauh dengan bidang tersebut dapat mempertimbangkan dua artikel ini, dan juga bab-bab dalam Mason (ed.) (2008c), *Complexity Theory and the Philosophy of Education.*
2. Konsep inersia, yang paling umum digunakan dalam fisika, mungkin kurang akrab bagi ilmuwan sosial dalam hubungannya dengan konsep momentum dan lebih dalam kaitannya dengan resistensi terhadap gerakan, yaitu, “inertial mass”" dari benda berat. objek pada gesekan tinggi, permukaan datar. Konsep momentum inersia, bagaimanapun, juga umum dalam fisika, yang menunjukkan, dalam istilah yang agak terlalu disederhanakan, resistensi suatu objek yang bergerak terhadap perubahan kecepatannya. Lihat Mason (2008b) untuk pengenalan istilah ilmu sosial.

## References

Anderson, P.W. (1972), “More is different”, *Science,* Vol. 177/4047, pp. 393-396. Arthur, W.B. (1989), “Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events”, *The Economic Journal,* Vol. 99/394, pp. 116-131.

Arthur, W.B. (1990), “Positive feedbacks in the economy”, *Scientific America,* Vol. 262, No. 1, pp. 92- 99.

Cilliers, P. (2005), “Knowing complex systems”, in K. Richardson (ed.), *Managing Organisational Complexity: philosophy, theory, and application*, Information Age Publishers, Greenwich, CT, pp. 7-20.

Lorenz, E.N. (1963), “Deterministic nonperiodic flow”, *Journal of Atmospheric Science,* Vol. 20/2, pp.

130-141, <http://dx.doi.org/10.1175/1520-0469(1963)020><0130:DNF>2.0.CO;2.

Gell-Mann, M. (1994), *The Quark and the Jaguar: Adventures in the Simple and the Complex*, W. H. Freeman, New York.

Harvey, D. (1990), *The Condition of Postmodernity*, Blackwell Publishing, Oxford.

Kauffman, S.A. (1992), *Origins of Order: Self-organisation and Selection in Evolution,* Oxford University Press, Oxford.

Mason, M. (2008a), “Complexity theory and the philosophy of education”, *Educational Philosophy and Theory*, Vol. 40/1, pp. 4-18.

Mason, M. (2008b), “What is complexity theory and what are its implications for educational change?”,

*Educational Philosophy and Theory,* Vol. 40/1, pp. 35-49.

Mason, M. (ed.) (2008c), *Complexity Theory and the Philosophy of Education,* Wiley-Blackwell, Oxford.

Prigogine, I. (1980), *From Being to Becoming,* W. H. Freeman, San Francisco. Van Twist, M. et al. (2013), “Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy“, *OECD Education Working Papers*, No. 98, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en)

Waldrop, M. (1993), *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos,* Viking, London.

# Bagian 3.

**Hirarki, jaringan dan improvisasi dalam tata kelola pendidikan**

### Hierarchies, networks and improvisation in education governance

Henno Theisens

Universitas Den Haag untuk Ilmu Terapan

*Selama tiga dekade terakhir, tren utama telah mengubah konteks tata kelola pendidikan dan menciptakan tantangan tata kelola baru. Sebagian sebagai tanggapan terhadap tren ini, bentuk-bentuk baru tata kelola telah meningkat, kurang mengandalkan perencanaan rasional terpusat yang kuat dan lebih banyak pada pelaku dan kekuatan pasar yang terdesentralisasi. Bentuk pemerintahan baru ini tidak selalu menyelesaikan masalah yang ada dan terkadang menimbulkan masalah baru.*

*Namun, karena perubahan masyarakat, kembali ke pemerintahan pusat yang kuat dengan perencanaan yang rasional tidak mungkin lagi dilakukan.*

*Ini kemudian menimbulkan pertanyaan seperti apa inovasi tata kelola selanjutnya, bergerak melampaui negara dan pasar. Sementara beberapa mengusulkan jaringan tata kelola sebagai jalan yang menjanjikan, sifat horizontal dari jaringan menciptakan ketegangan dengan organisasi kementerian yang vertikal dan hierarkis. Hal ini membuat posisi pegawai negeri yang bekerja di persimpangan logika jaringan dan hierarki vertikal dan horizontal ini serta kemampuan mereka untuk mengatasi ketegangan di antara mereka menjadi sangat penting.*

**Pengantar**

Dalam tiga dekade terakhir posisi pemerintah pusat di negara-negara OECD telah berubah secara signifikan. Kekuasaan telah beralih dari pemerintah pusat ke berbagai arah: ke atas, menuju organisasi internasional, ke samping ke lembaga swasta dan organisasi non- pemerintah, dan ke bawah menuju pemerintah daerah dan perusahaan publik seperti sekolah dan rumah sakit. Di mana dulu kita memiliki pemerintah pusat, kita sekarang memiliki tata kelola, yang dapat didefinisikan sebagai proses penetapan prioritas, perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan akuntabel dalam jaringan yang kompleks dengan banyak aktor yang berbeda (Theisens, 2013). Ini adalah tren umum di semua negara OECD yang mencakup berbagai sistem kebijakan. Hal ini tentu terjadi di bidang pendidikan, tetapi juga kesehatan, keamanan publik, kesejahteraan dan bidang-bidang lain sedikit banyak tersentuh olehnya.

Perubahan ini merupakan akibat langsung dari keputusan kebijakan sepanjang tahun 1980-an dan 1990-an, keputusan yang merupakan bagian dari cara berpikir baru tentang peran pemerintah: New Public Management (NPM). Pada intinya, NPM adalah keyakinan bahwa pemerintah bukan hanya solusi untuk semua jenis masalah sosial, tetapi sering juga menjadi bagian dari masalah. Asumsinya adalah bahwa perpajakan, regulasi, dan produksi publik mengurangi kekuatan pasar dan individu yang giat untuk menghasilkan solusi dan inovasi untuk masalah sosial. NPM sering digunakan untuk menggambarkan sekelompok inisiatif kebijakan yang semuanya bertujuan untuk mengurangi ukuran dan dampak pemerintah dan meningkatkan operasi pasar (Politt dan Bouckeart, 2011).

NPM telah diperdebatkan dengan hangat dan seringkali memang demikian. Privatisasi dan pengenalan pasar tidak selalu memiliki efek positif dan terkadang memiliki efek negatif (Waslander et al., 2011). Namun meskipun kritik ini benar, hal itu meleset dari poin bahwa NPM juga merupakan reaksi terhadap tantangan yang sangat nyata, bahwa masyarakat modern telah menjadi terlalu rumit untuk diatur oleh pemerintah pusat yang kuat melalui perencanaan publik yang rasional. Manuel Castell menjelaskannya dengan sangat baik: “Negara bangsa telah menjadi terlalu besar untuk pengelolaan kehidupan sehari-hari dan terlalu kecil untuk mengendalikan aliran modal, perdagangan, produksi, dan informasi global” (Castells, 1998).

Dalam bab ini saya akan menyatakan bahwa, meskipun NPM sama sekali tidak sempurna, kembali ke pemerintah pusat yang kuat dan perencanaan yang rasional juga tidak mungkin dilakukan. Saya akan berpendapat bahwa alih-alih berfokus pada struktur dan insentif, yang cenderung dilakukan oleh pendekatan pemerintah tradisional dan NPM, lebih penting dan bermanfaat untuk berfokus pada jenis individu, khususnya kompetensi dan keterampilan mereka, yang memenuhi struktur tata kelola ini. .

## Pergeseran masyarakat: Lebih global, lebih likuid, dan lebih saling bergantung

Pemerintah pusat yang kuat telah menjadi faktor penting dalam pertumbuhan kesejahteraan dan kesejahteraan sepanjang abad ke-19 dan ke-20. Mereka memastikan

supremasi hukum dan memberikan stabilitas. Mereka membangun rel kereta api, jalan raya, sekolah dan rumah sakit dan memastikan akses publik ke layanan publik ini. Pemerintah pusat yang kuat membangun negara kesejahteraan, dengan dukungan bagi orang sakit, pengangguran, dan lansia.

Jadi mengapa pemerintah pusat yang sebelumnya sangat sukses dan kuat ini menjadi semakin tidak efektif? Pemerintah pusat yang kuat pada dasarnya tidak buruk, tetapi masyarakat di mana mereka menjadi bagiannya telah banyak berubah. Dan dalam konteks masyarakat baru ini, pemerintah pusat yang kuat tidak lagi berfungsi seefektif dulu. Ini perubahan masyarakat dapat dibingkai dengan berbagai cara, tetapi di sini fokusnya adalah pada tiga kelompok perubahan: masyarakat kita menjadi lebih global, lebih cair, dan lebih saling bergantung. Masing-masing tren ini mempengaruhi efektivitas pemerintah pusat dengan cara yang berbeda (Theisens, 2013).

## Lebih global – pasar keuangan global, organisasi internasional dan media sosial

Dunia telah menjadi jauh lebih terintegrasi dalam 30 tahun terakhir. Globalisasi – pendalaman, pelebaran, dan percepatan keterkaitan global – berarti semakin sulit untuk mempertimbangkan negara nasional sebagai sistem tertutup (Held dan McGrew, 2007). Contoh paling ekstrem dari hal ini adalah pasar keuangan global yang sudah beroperasi seperti sistem real-time global. Tetapi pasar untuk barang dan jasa juga semakin global, semakin terhambat oleh perbatasan nasional dan difasilitasi oleh rendahnya biaya transportasi dan komunikasi global. Komunikasi global tentu saja sangat difasilitasi oleh Internet, yang menyediakan kapasitas besar untuk pertukaran data global dengan biaya yang sangat rendah.

Globalisasi memiliki konsekuensi yang signifikan bagi sistem pemerintahan negara- negara nasional. Salah satu dampak yang paling penting adalah berkurangnya pengaruh kekuatan politik, terutama kekuatan politik nasional yang sangat melekat pada negara bangsa. Esensi kekuatan politik nasional masih teritorial, yang dilegitimasi oleh pemilihan demokratis dari pemilih yang terikat secara teritorial. Inti dari kekuatan modern, terutama investor besar, adalah fakta bahwa mereka tidak terikat pada wilayah mana pun. Mereka dapat memindahkan investasi mereka ke seluruh dunia hampir tanpa hambatan. Jika investor ini tidak menyukai rezim pajak nasional atau menemukan kualitas tenaga kerja yang diinginkan, mereka dapat dengan mudah mengalihkan portofolio saham atau bahkan investasi mereka. Pada tingkat yang lebih rendah, hal ini berlaku untuk perusahaan produksi, yang telah berinvestasi dalam fasilitas produksi yang tidak dapat dipindahkan tanpa menimbulkan biaya tinggi. Tetapi bahkan bagi perusahaan-perusahaan ini, setiap investasi besar baru berarti peluang untuk pindah melintasi batas negara. Fleksibilitas lintas batas negara ini membatasi kekuatan politisi terpilih: karena kekayaan nasional dan lapangan kerja sangat bergantung pada kehadiran perusahaan semacam ini (Bauman, 2000). Dampak penting lainnya adalah kenyataan bahwa persaingan ekonomi sekarang sebagian besar bersifat global, menyiratkan bahwa negara-negara perlu khawatir tentang seberapa kompetitif ekonomi nasional mereka secara internasional.

Kekhawatiran ini diterjemahkan menjadi agenda politik yang membatasi perpajakan, merangsang fleksibilitas pasar tenaga kerja dan pendidikan kualitas kelas dunia. Agenda politik pemerintah nasional dengan kata lain dibatasi oleh kekuatan globalisasi.

Tetapi globalisasi bukan semata-mata fenomena ekonomi; itu adalah fenomena sosial dan politik juga. Sebagai tanggapan terhadap globalisasi ekonomi , proses globalisasi politik telah dikembangkan melalui semakin banyaknya organisasi internasional yang berpengaruh. Khas untuk organisasi-organisasi ini di dunia yang mengglobal adalah bahwa mereka tidak lagi sekadar platform di mana negara-negara membuat perjanjian internasional, tetapi mereka semakin – seringkali tanpa legitimasi demokratis – secara langsung memengaruhi kebijakan nasional dan aktivitas para aktor di dalam negara. Hal ini semakin membatasi otoritas pemerintah nasional.

Globalisasi politik bukan hanya tentang organisasi internasional; ini juga tentang kekuatan warga negara individu untuk mengatur diri mereka sendiri secara horizontal dan lintas batas melalui media sosial dan Internet. Media sosial dan Internet membantu menginformasikan individu, mengatur gerakan, dan mempublikasikan kegiatan dan gagasan gerakan ini kepada dunia secara luas. Meskipun Arab Spring tidak disebabkan atau bahkan berhasil berkat Facebook dan Twitter, tidak dapat disangkal bahwa mereka memainkan peran penting. Dan sementara gerakan Occupy mungkin belum mencapai semua yang ingin dicapai, pengorganisasian gerakan global ini pasti dibantu oleh media sosial ini (Gladwell, 2010).

## Lebih cair – pengaruh organisasi tradisional berkurang dan struktur sosial berubah

Globalisasi adalah proses berskala besar yang sangat terlihat, tetapi di negara-negara OECD juga terjadi perubahan besar. Mungkin yang paling penting adalah berkurangnya pengaruh lembaga, aturan, dan praktik tradisional yang mengatur kehidupan manusia dan meningkatnya tekanan pada individu untuk membentuk kehidupan mereka sendiri. Dalam tiga dekade terakhir, institusi nasional yang kuat – pemerintah, partai politik, serikat pekerja dan gereja – telah kehilangan banyak kekuasaan mereka dan para pemimpin mereka telah kehilangan banyak otoritas yang terbukti dengan sendirinya (Giddens, 2000). Di tingkat lokal, perubahan juga terlihat jelas. Desa adat, dengan rasa kebersamaan yang kuat, aturan dan kontrol sosialnya menghilang (Mak, 1996). Bahkan lebih dekat ke rumah, keluarga inti tradisional, yang telah lama dianggap sebagai batu penjuru masyarakat juga berubah; model keluarga inti digabungkan dengan banyak model lainnya: lebih banyak orang misalnya hidup sendiri, lebih banyak orang yang menikah hidup tanpa anak, lebih banyak orang yang tidak menikah hidup dengan anak-anak dan lebih banyak keluarga orang tua tunggal (Carnoy, 2001; OECD, 2013).

Tatanan masyarakat telah berubah secara mendalam dan inti dari perubahan ini adalah bahwa segala sesuatunya kurang padat dan lebih cair (Bauman, 2000). Pilihan individu telah meningkat pesat dan ini membuat tugas mengatur menjadi sangat kompleks. Dalam upaya untuk mengatasi kerumitan ini, pemerintah di seluruh OECD telah mendesentralisasikan wewenang kepada organisasi seperti pemerintah daerah, rumah sakit, dan sekolah. Organisasi- organisasi ini hanya mengawasi sebagian kecil dari sistem, mengurangi kerumitan yang perlu mereka perhitungkan. Mereka juga lebih dekat dengan warga negara individu, sehingga memungkinkan - setidaknya secara teori - bahwa mereka dapat mempertimbangkan preferensi warga negara ini.

## Lebih saling bergantung – struktur tradisional, jaringan horizontal, dan teknologi modern

Gabungan kekuatan globalisasi dan kebebasan individu yang meningkat dapat memproyeksikan citra ruang terbuka di mana individu bergerak bebas dan individual. Namun, dunia tidak hanya lebih global dan lebih cair, tetapi juga semakin saling bergantung.

Institusi dan komunitas tradisional telah digantikan oleh jaringan yang lebih fleksibel dan horizontal di mana individu sering menjadi anggota dari jaringan profesional dan sosial yang berbeda dan tumpang tindih. Dalam jaringan ini, individu bekerja sama, berbagi informasi, dan bersantai; seringkali fungsi-fungsi ini bercampur juga. Jaringan ini sangat difasilitasi oleh teknologi informasi dan komunikasi (TIK), melalui komunitas online dan platform untuk kerjasama. Perkembangan sosial dan digital saling menguatkan satu sama lain.

Bagi pemerintah hal ini memiliki konsekuensi. Pemerintah perlu mengatur masyarakat di mana jaringan horizontal yang cepat berlalu sekarang menjadi fenomena penting. Individu lebih mandiri vis-à-vis lembaga tradisional, tetapi mereka cukup mampu mengambil inisiatif kolektif melalui jaringan horizontal. Inisiatif-inisiatif yang tidak terbentuk melalui saluran reguler sulit dipahami dan ditanggapi oleh pemerintah. Selain itu, jaringan ini memudahkan warga untuk mengorganisir penentangan terhadap rencana pemerintah. Misalnya, satu tweet yang diformulasikan dengan baik dapat menimbulkan debat publik yang serius.

## Reformasi pemerintahan dan reformasi pemerintahan

Pada saat yang sama masyarakat telah berubah, pemerintah juga telah berubah. Sejak awal 1980-an – era Reagan dan Thatcher – pemerintah di seluruh OECD telah mencoba melakukan reformasi dengan berbagai tingkat kedalaman, lebar, dan keberhasilan (Politt dan Bouckeart, 2011; Laegreid dan Christensen, 2011). Alasan umum yang mendasari reformasi ini adalah gagasan bahwa pemerintahan besar yang muncul dengan munculnya negara kesejahteraan sejak awal 1960- an bukan lagi hanya solusi untuk masalah sosial, tetapi juga penyebab masalah sosial. Semakin lama, pemerintah dianggap tidak hanya tidak efisien dan tidak efektif, tetapi, terlebih lagi, lamban, boros, dan sebagai penghalang bagi individu wirausaha dan inovasi. Reagan pernah menyindir: "10 kata paling berbahaya dalam bahasa Inggris adalah, 'Hai, saya dari Pemerintah, dan saya di sini untuk membantu'" (Reagan, 1988).

## Manajemen Publik Baru – meningkatkan efisiensi dan mengatasi kompleksitas

Program-program reformasi ini seringkali diilhami oleh kumpulan konsep dan program yang longgar yang diberi label sebagai New Public Management (NPM). NPM berangkat untuk mengurangi ukuran dan pengaruh pemerintah dan menggantinya dengan – secara teoritis – pasar yang lebih efisien atau mekanisme tipe pasar. Mengalir dari prinsip umum ini adalah berbagai tindakan seperti: menurunkan pajak, privatisasi pelayanan publik, desentralisasi kewenangan pelayanan publik, memberikan peningkatan otonomi kepada penyedia layanan publik, meningkatkan persaingan antara penyedia layanan publik, memperkenalkan indikator kinerja dan menggunakannya untuk mengarahkan sistem publik.

Sejak awal, gagasan NPM telah diperdebatkan (Dijkstra, 2012). Kritik termasuk tanggung jawab khusus dari pemerintah yang sah secara demokratis untuk hal-hal seperti kesetaraan, kesetaraan dan nilai-nilai publik lainnya, yang tidak dapat diserahkan kepada pasar. Kritik lainnya adalah tentang inefisiensi baru yang mengalir dari penggunaan indikator kinerja, yang hanya fokus pada jenis kinerja yang terukur. Juga telah diperdebatkan apakah layanan publik terdesentralisasi yang beroperasi dalam persaingan benar-benar lebih efisien atau tidak. Misalnya, sekolah sekarang sering bersaing untuk mendapatkan siswa, tetapi apakah ini menjadikan mereka sekolah yang lebih baik atau pengiklan yang lebih baik? Apakah mereka berinovasi atau hanya meniru satu sama lain?

Banyak kritik NPM dibenarkan. Namun, yang tidak boleh dilupakan adalah bahwa reformasi ini bukan hanya upaya pemerintah untuk menjadi lebih efisien, tetapi juga reaksi terhadap masyarakat yang telah berubah secara mendalam. Menafsirkan reformasi ini dalam terang itu memberikan gambaran lain.

Privatisasi dan desentralisasi bukan hanya tentang meningkatkan efisiensi. Mereka dapat diartikan sebagai cara di mana pemerintah nasional memindahkan kekuasaan ke tempat yang lebih cocok untuk menangani kompleksitas masyarakat global, likuid, dan saling bergantung: mereka melepaskan beban pemerintah nasional dan membiarkan organisasi bertanggung jawab yang hanya harus fokus pada satu layanan tertentu (mis. perusahaan telekomunikasi) wilayah yang lebih kecil dan penduduk yang lebih sedikit (desentralisasi ke pemerintah daerah) atau keduanya (seperti dalam kasus memberikan otonomi lebih kepada sekolah). Demikian kritik penentang NPM itu desentralisasi dan fragmentasi telah menyebabkan sistem pemerintahan yang terfragmentasi tidak salah, tetapi tidak lengkap. Untuk alasan yang disebutkan di atas, alternatif untuk sistem pemerintahan yang terfragmentasi bukanlah sistem terpusat: masyarakat yang kompleks tidak dapat diatur secara rasional dari satu pusat, jika hanya karena jumlah informasi yang perlu diproses untuk membuat kemungkinan itu jauh melebihi pusat mana pun. dapat dicapai oleh pemerintah.

Demikian pula, meningkatnya persaingan antar layanan bukan hanya tentang efisiensi tetapi juga merupakan cara untuk meningkatkan keragaman layanan yang ditawarkan dan memungkinkan warga negara yang semakin menuntut untuk memilih di antara opsi-opsi yang berbeda ini. Di hampir semua negara OECD kebebasan orang tua untuk memilih sekolah anaknya semakin meningkat. Dan sementara ada perdebatan tentang efek negatif dari perkembangan ini: ketidaksetaraan dan biaya yang lebih besar karena sekolah-sekolah tertentu melayani terlalu sedikit anak; tidak ada diskusi serius tentang penghapusan pilihan orang tua. Pilihan orang tua pada umumnya dianggap sebagai nilai intrinsik .

Indikator kinerja, akhirnya, mungkin diperdebatkan lebih luas lagi. Penentang mengklaim bahwa menilai sekolah dan guru berdasarkan indikator dan mengumumkan hasilnya, membawa risiko serius seperti mengajar untuk ujian dan sekolah berfokus pada sejumlah kompetensi yang diukur dengan tes ini (lihat Smith, Bab 4). Mereka juga berpendapat bahwa indikator kinerja sekolah menunjukkan bahwa sekolah dapat dengan mudah dibandingkan, padahal latar belakang sosial ekonomi anak menjelaskan banyak variasi.

Namun, dalam masyarakat di mana otoritas tradisional sekolah, kepala sekolah, dan guru telah terkikis, diperlukan beberapa bentuk pengukuran kinerja untuk meyakinkan orang tua akan kualitas pendidikan yang diterima anak mereka. Tidak cukup lagi hanya dengan mengatakan bahwa anak-anak baik-baik saja, atau kepala sekolah mengatakan bahwa standar pendidikan sangat baik. Indikator kinerja mengisi kesenjangan yang tersisa ketika wibawa guru

dan pimpinan sekolah menurun dan orang tua masih ingin mengetahui kabar anaknya di sekolah.

## Jaringan horizontal dan pemerintahan hierarkis

Di satu sisi, kritik NPM adalah sah. Banyak dari reformasi ini tidak menghasilkan efisiensi seperti yang diklaim oleh para pendukungnya dan memiliki efek samping (dalam beberapa kasus serius). Di sisi lain, tidak ada jalan kembali yang sederhana. Struktur pemerintahan terpusat tradisional tidak akan berfungsi dalam masyarakat kontemporer. Pertanyaan besarnya adalah: apa selanjutnya? Apakah ada bentuk tata kelola baru, struktur baru, proses baru yang memungkinkan pemerintah bergerak melampaui NPM dan pemerintahan terpusat tradisional?

Sejak awal tahun sembilan puluhan, istilah “*network*” telah disajikan sebagai konsep yang menjanjikan (Thompson et al., 1991; Hufen dan Ringeling, 1990). Idenya adalah bahwa pemerintah harus merangkul fakta bahwa ada banyak aktor berbeda yang terlibat dalam pemerintahan dan bekerja sama dengan para aktor ini untuk memerintah. Ada beberapa argumen bagus untuk ide ini. Jaringan beroperasi atas dasar hubungan antara aktor yang berbeda dan selaras dengan tumbuhnya saling ketergantungan masyarakat. Jaringan lebih fleksibel daripada organisasi hierarkis tradisional negara dan karena itu sesuai dengan dinamika “*liquid modernity*”. Jaringan beroperasi atas dasar kepercayaan. Mereka berfungsi karena orang mau bekerja sama dan mengorbankan keuntungan jangka pendek demi kepentingan kerjasama jangka panjang. Mereka sangat berbeda dalam hal ini dari pasar dan hierarki, di mana kebutuhan akan kepercayaan diminimalkan melalui sistem insentif dan aturan yang kompleks (Cerna, 2014). Ini bukan hanya pemikiran konseptual yang bagus: peraih Nobel Elinor Ostrom telah menunjukkan melalui penelitian empiris selama beberapa dekade bahwa dengan tidak adanya kontrol pusat yang kuat dan kekuatan pasar yang kuat, jaringan lokal di bawah kondisi yang tepat dapat secara efektif menyelesaikan masalah bersama, seperti memelihara irigasi yang kompleks. bekerja (Ostrom, 2010).

Pertanyaan penting bagi pemerintah adalah bagaimana berhubungan dengan jaringan ini. Secara kasar, ada dua peran. Peran pertama adalah pemerintah yang berada di atas para aktor dalam sebuah jaringan. Ini melibatkan penciptaan arena di mana jaringan pihak publik dan swasta beroperasi: membangun kerangka kerja, merumuskan visi strategis, memfasilitasi pengetahuan dan umpan balik, dan beroperasi sebagai linggis ketika peserta dalam jaringan menemui jalan buntu (Pierre dan Peters, 2005). Peran kedua adalah ketika pemerintah – seringkali melalui pejabatnya – sendiri bertindak sebagai pemain dalam jaringan. Di ujung pemerintahan, di mana kementerian, organisasi masyarakat sipil, perusahaan swasta, dan warga negara berkumpul, ada jaringan dinamis yang menangani masalah sosial. Jaringan ini paling terlihat di tingkat lokal, di mana jaringan warga, LSM lokal, perusahaan swasta, dan pemerintah daerah menangani masalah seputar keselamatan, kesehatan, dan pendidikan.

Tetapi pemerintah nasional juga merupakan pemain dalam jaringan internasional, nasional dan lokal seputar tema sosial (Pierre dan Peters, 2005; Steen et al., 2010). Salah satu masalah dari konsep jaringan adalah kita memahami relatif sedikit tentang bagaimana interaksi dalam jaringan menghasilkan sistem yang cukup terorganisir untuk berfungsi. Pendukung gagasan ini menunjuk pada kawanan burung jalak, atau kumpulan ikan atau koloni semut yang tanpa kontrol terpusat melakukan tindakan koordinasi yang sangat kompleks. Tapi ini adalah sistem sederhana, dengan hewan yang pada umumnya beroperasi secara naluriah. Sistem ini

telah berhasil dimodelkan dengan menggunakan komputer dan menyediakan burung atau ikan model dalam jumlah besar dengan beberapa aturan perilaku individu yang sederhana. Baik masyarakat maupun manusia lebih kompleks. Tidak jelas bagaimana tatanan dibuat dalam jaringan yang kompleks, terlepas dari peminjaman besar- besaran dari beberapa sarjana administrasi publik dari karya teori chaos dan kompleksitas (Boutelier, 2011; lihat juga Mason (Bab 2) untuk contoh bagaimana hal ini dapat diterapkan. dalam pendidikan).

## Tantangan tata kelola: menggabungkan vertikal dan horizontal

Realitas tata kelola kontemporer adalah salah satu dari dua prinsip organisasi yang sulit digabungkan. Pertama, garis vertikal, dari menteri ke bawah ada tangga di mana semua yang terlibat dalam pendidikan dapat ditempatkan di anak tangga. Logika garis vertikal ini, sebuah hirarki, sudah dikenal dan dipelajari dengan baik dari karya klasik Weber pada akhir abad ke- 19 dan seterusnya (Roth dan Wittich, 2013). Hirarki adalah cara yang nyaman dan rasional untuk mengatur orang dan mengatur pengambilan keputusan. Ini memungkinkan untuk spesialisasi dan integrasi kegiatan khusus oleh para ahli yang berbeda. Ada alasan mengapa begitu banyak organisasi kita, mulai dari kementerian, sekolah, rumah sakit, hingga perusahaan disusun dalam hierarki. Di dalam pemerintahan ada alasan lain untuk ini: organisasi birokrasi kementerian memastikan bahwa – setidaknya secara simbolis – semua pejabat publik pada akhirnya berada di bawah menteri – seorang menteri yang pada gilirannya bertanggung jawab kepada parlemen yang dipilih secara demokratis.

Pada saat yang sama sekarang ada logika garis horizontal: jaringan horizontal antara semua jenis pemangku kepentingan yang berbeda dalam sistem pendidikan, kementerian, inspektorat, serikat guru, semua jenis organisasi kepentingan, kelompok penasehat dan sekolah itu sendiri. Jaringan horizontal ini tidak memiliki kejelasan garis vertikal dan hierarkis, tetapi sangat diperlukan dalam sistem tata kelola yang terfragmentasi yang diakibatkan oleh desentralisasi, privatisasi, dan deregulasi. Penetapan prioritas, perumusan dan implementasi kebijakan membutuhkan banyak pihak untuk bekerja sama. Walaupun ini penting, seringkali tidak ada struktur yang jelas untuk jenis kerjasama horizontal ini.

Ini berarti bahwa pembuat kebijakan dan profesional di semua tingkat sistem pendidikan merupakan bagian dari hierarki dan dari satu (atau banyak) jaringan horizontal. Selain itu, prinsip-prinsip organisasi vertikal dan horizontal ini penting pada saat yang sama: pegawai negeri misalnya perlu bekerja sama dengan orang lain secara horizontal, sambil mendapatkan persetujuan untuk tindakan secara vertikal dari mereka yang lebih tinggi dalam hierarki. Kebutuhan untuk menjadi fleksibel, untuk bernegosiasi dan untuk menunjukkan inisiatif agar jaringan horizontal dapat berfungsi seringkali bertentangan dengan kebutuhan akan persetujuan sebelumnya, kebebasan yang terbatas dan kecenderungan untuk menghukum kegagalan yang rentan terhadap hierarki. Ketegangan ini juga dirasakan pada level manajer. Evaluasi kinerja hirarkis tipikal terjadi pada tingkat individu. Bagaimana Anda membuat kinerja pegawai negeri dalam jaringan horizontal terlihat, bagaimana Anda mengatur dan memberi penghargaan kepada mereka berdasarkan informasi ini? Ketegangan antara logika vertikal dan horizontal ini merupakan konteks di mana pembuat kebijakan di semua tingkatan harus beroperasi.

## Pembuat kebijakan dan pegawai negeri sipil dalam konteks hierarki dan jaringan

Fakta bahwa para pembuat kebijakan kini harus beroperasi dalam konteks di mana prinsip-prinsip vertikal dan horizontal berlaku pada saat yang sama tercermin dalam banyak analisis kontemporer tentang kompetensi yang dibutuhkan pegawai negeri. Jika secara tradisional PNS diharapkan setia, netral, efisien, birokratis, jujur, dan berpengetahuan, PNS modern juga harus sadar akan konteks (politik), berorientasi pada hasil, fleksibel, dan kolaboratif (Hart, 2014; Steijn, 2009; Niessen , 2001).

Analisis ini menarik tetapi definisinya terlalu sempit.

Pertama, kebijakan tidak lagi dibuat oleh pegawai negeri sendiri tetapi dibuat dalam jaringan di mana banyak aktor berinteraksi. Kita harus memperhatikan kompetensi semua pembuat kebijakan yang terlibat.

Kedua, menambah sejumlah kompetensi saja mungkin tidak cukup. Bekerja pada persimpangan antara mode organisasi vertikal dan horizontal berarti bahwa pembuat kebijakan (termasuk pegawai negeri) semakin dituntut untuk memainkan peran baru; sebuah peran yang terkadang disebut sebagai “*boundary spanners*” (Williams, 2010; Steen et al., 2010). *Boundary spanners* bekerja sama dengan profesional lain di luar silo organisasi hierarkis mereka untuk memastikan bahwa masalah sosial ditangani. Ini mengharuskan mereka untuk bekerja dalam logika hierarkis organisasi mereka sendiri dan dalam jaringan horizontal pada saat yang bersamaan. Ini menyiratkan setidaknya dua hal:

* Mengingat ketegangan antara hierarki dan jaringan yang telah disebutkan di atas, pembuat kebijakan harus selalu membuat penilaian tentang jenis perilaku apa yang efektif dan tepat dalam situasi yang mana dan bagaimana menyeimbangkan kedua logika ini pada waktu tertentu.
* Jika tata kelola sebagian besar terjadi dalam jaringan horizontal, maka pemahaman yang jauh lebih dalam tentang bagaimana jaringan ini beroperasi dan bagaimana pembuat kebijakan dapat berkontribusi terhadapnya sangatlah penting.

Sisa dari bab ini akan berfokus pada kedua isu tersebut. Ini bukan bidang di mana ada banyak informasi, apalagi bukti yang tersedia. Dalam kelompok riset Manajemen Publik di The Hague University for Applied Sciences kami telah mulai mengeksplorasi sejumlah konsep yang kami yakini dapat membantu. Berikut ini bukanlah buku resep untuk membuat kebijakan yang baik, tetapi sejumlah wawasan dan pertanyaan penelitian yang sedang kami kerjakan. Dengan kata lain, pekerjaan sedang berjalan.

## Kebijaksanaan praktis untuk membuat penilaian dalam situasi yang kompleks

Sebuah studi etnografis di Kementerian Dalam Negeri Belanda menegaskan gagasan bahwa pegawai negeri sipil perlu membuat penilaian terus-menerus. Seorang peneliti diberi izin untuk mengamati pekerjaan internal Kementerian Dalam Negeri dan perilaku pegawai negeri. Temuan pertama, yang belum dipublikasikan, menunjukkan bahwa hampir di semua pertemuan yang dia hadiri, pertanyaan tentang peran kementerian ada di atas meja. Dan bahwa

peran ini sangat diperhatikan baik dari segi logika vertikal: apa yang diinginkan menteri/direktur jenderal kita, dan logika horizontal: apa yang kita tawarkan kepada para profesional lokal yang terutama bertanggung jawab menyelesaikan masalah ini?

Dalam menyeimbangkan kedua logika ini tidak ada “*one right answer*”. Alih-alih, ini membutuhkan penilaian dalam situasi kompleks dengan nilai-nilai berbeda, terkadang berlawanan, yang semuanya sama pentingnya. Di mana pegawai negeri bisa inovatif dan di mana mereka harus menghormati keunggulan politisi yang terpilih secara demokratis? Di mana mereka harus berperan sebagai perwakilan dari menteri, dari atas ke bawah memastikan bahwa semua warga negara menerima perlakuan yang sama, dan di mana mereka harus lebih fleksibel, mendukung pemerintah daerah dan sekolah untuk melakukan yang terbaik dalam konteks khusus mereka? Pegawai negeri membutuhkan kompas moral dan politik untuk mengarungi perairan yang sulit ini.

Apa yang dibutuhkan pegawai negeri adalah gagasan Aristotelian lama tentang "*practical wisdom* ": kemampuan untuk membuat keputusan etis dalam pengaturan yang kompleks dan menerjemahkan keputusan ini dalam tindakan yang efektif (Schwartz dan Sharpe, 2010). Ini bukan tentang integritas klasik pegawai negeri, yang sangat banyak tentang mematuhi aturan dan menyesuaikan diri dengan norma. Ini tentang menghasilkan tindakan efektif dalam situasi di mana nilai-nilai seperti loyalitas, transparansi, dan efektivitas mungkin bertentangan satu sama lain. Apa yang benar bagi pegawai negeri juga berlaku bagi pembuat kebijakan secara umum; pembuat kebijakan baik di dalam maupun di luar kementerian membutuhkan kebijaksanaan praktis.

*Practical wisdom* adalah kompetensi profesional yang dipelajari para profesional dalam pelatihan dan pengalaman bertahun-tahun dan dalam konteks komunitas pembelajaran profesional. Salah satu masalahnya adalah bahwa kementerian kita dan banyak organisasi lain yang terlibat dalam pembuatan kebijakan bukanlah komunitas pembelajaran profesional. Nyatanya banyak dari ciri-ciri yang dimiliki organisasi-organisasi ini sebenarnya menghambat pengembangan dan penggunaan kebijaksanaan praktis. Psikologi sosial menunjukkan bahwa setiap kali aturan atau protokol diperkenalkan, ada kecenderungan orang berhenti mengkhawatirkan masalah yang ada dan mulai fokus pada aturan (Schwartz dan Sharpe, 2010). Hal yang sama berlaku untuk sistem insentif yang telah diperkenalkan Manajemen Publik Baru di semua tingkat pemerintahan. Orang lebih khawatir tentang insentif daripada masalah sebenarnya (Schwartz dan Sharpe, 2010).

## Improvisasi – tata kelola apa yang dapat dipelajari dari musisi jazz

Kesimpulan kedua adalah bahwa pemahaman yang jauh lebih dalam tentang bagaimana jaringan beroperasi dan bagaimana pegawai negeri dapat berkontribusi kepada mereka dibahas melalui jalur penelitian yang berbeda. Salah satu buku menarik yang ditulis tentang fenomena pemerintahan dalam masyarakat kontemporer berfokus pada peran improvisasi (Boutelier, 2011). Prinsip dasar buku ini adalah bahwa tatanan sosial dalam masyarakat yang cair dan tanpa batas tidak lagi diberikan, tetapi terlepas dari ini, masyarakat OECD tidak jatuh ke dalam kekacauan. Ketertiban terus-menerus dibuat dan dibuat ulang oleh tindakan individu; seperti musisi jazz yang menciptakan musik yang tampaknya mudah bermakna dan seringkali indah di tempat dengan improvisasi. Kelompok penelitian kami membawa gagasan improvisasi ini selangkah lebih maju dan berfokus pada pertanyaan sederhana: apa yang dapat dipelajari pegawai negeri dari musisi jazz?

Sedikit yang diketahui tentang seni improvisasi dalam musik jazz (Berliner, 1994). Salah satu wawasan yang lebih penting adalah bahwa sementara tindakan improvisasi terjadi secara mendadak, ada daftar panjang kondisi yang harus dipenuhi agar improvisasi dapat dilakukan (lihat gambaran umum Hartog, 2014). Elemen-elemen kunci berikut dapat disuling dari literatur (Gambar 3.1):

##### Gambar 3.1. Faktor-faktor yang diperlukan untuk improvisasi yang efektif

Kompetensi

* memastikan otoritas profesional dalam hubungannya dengan aktor lain dan kemampuan untuk berkontribusi pada jaringan.
* Berkaitan dengan keterampilan yang diperlukan untuk mengkoordinasikan dan memoderasi jaringan dengan para pelakunya yang berbeda.

Strong group:

* memberikan stabilitas dasar yang diperlukan untuk mengatur melalui jaringan.
* Memungkinkan komunikasi terbuka dan meningkatkan fokus pada peningkatan hasil keseluruhan.
* diperoleh melalui interaksi berulang dari waktu ke waktu

Kepemimpinan

* menyediakan kerangka menyeluruh dan visi strategis untuk jaringan.
* engkoordinasikan kontribusi dari berbagai aktor.

Antusiasme

* mendorong pembuat kebijakan, manajer, dan profesional untuk memecahkan masalah kebijakan dalam konteks aturan dan otoritas formal yang tidak terlalu kaku.

Sumber: Karya penulis sendiri, berdasarkan Vogelaar (2014), Marsalis (2008), Barrett (1998), Berliner (1994).

*Kompetensi*: Improvisasi membutuhkan pemain individu untuk mahir secara teknis dengan instrumen mereka. Mereka harus menguasai tradisi jazz, melalui belajar dari dan memutar ulang musisi lain, dan mereka perlu memahami teori dan praktik musik seperti harmonik, melodi, ritme, dan akord (Berliner, 1994). Dan mereka perlu refleksi diri, mengetahui tentang kekuatan mereka, kelemahan dan apa yang bisa mereka bawa ke improvisasi (Barrett, 1998). Demikian pula, pegawai negeri yang efektif dalam jaringan horizontal harus profesional yang tahu apa yang mereka bicarakan, mereka tidak bisa begitu saja mengoordinasikan pekerjaan orang lain. Mereka harus memiliki pengetahuan untuk dianggap serius oleh orang lain dalam jaringan dan mampu memberikan kontribusi. Pada saat yang sama, mereka perlu memiliki seperangkat keterampilan tertentu, instrumen mereka, yang mereka bawa ke jaringan.

*Strong group:*: Improvisasi membutuhkan latihan. Latihan membantu anggota kelompok untuk saling mengenal, memahami satu sama lain dan belajar untuk mendengarkan satu sama lain. Latihan membangun rutinitas, respons yang kurang lebih dapat diprediksi yang membantu menyusun improvisasi di atas panggung. Pada tingkat yang lebih dalam, improvisasi mengandaikan sekelompok musisi kohesif yang bersedia berkomunikasi secara terbuka (baik berbagi maupun mendengarkan) dan mampu mengorbankan ide-ide pribadi dan ekspresi diri

untuk meningkatkan kualitas hasil keseluruhan (Marsalis, 2008; Berliner, 1994). Ini berarti bahwa setiap pengaturan melalui jaringan yang tidak memiliki tingkat stabilitas pasti akan gagal. Para aktor dalam jaringan horizontal perlu mengenal satu sama lain; ini membutuhkan waktu.

*Kepemimpinan*: Sementara improvisasi tampaknya menyiratkan bahwa tidak ada yang bertanggung jawab, hal ini jarang terjadi. Paling sering salah satu musisi membentuk band, memilih masing-masing musisi, menciptakan konsep dan suara tertentu. Tapi selama improvisasi ini juga benar: salah satu musisi biasanya bertugas memutuskan kerangka improvisasi apa dan siapa yang mendapat kesempatan untuk bermain solo, dll. (Berliner, 1994). Meskipun istilah "horizontal" menunjukkan bahwa semuanya sama, hal ini paling sering tidak dapat terjadi jika output diharapkan. Perlu ada seseorang dalam peran kepemimpinan dan diberi posisi pemerintah, ini paling sering adalah pegawai negeri. Namun jenis kepemimpinannya sangat berbeda. Metafora jazz menunjukkan bahwa kepemimpinan mungkin juga tentang persiapan: membingkai isu-isu yang dihadapi, dengan hati-hati memilih peserta dalam jaringan. Selama interaksi jaringan, kepemimpinan memastikan bahwa ada kerangka menyeluruh untuk proses tersebut dan dengan terampil mengoordinasikan kontribusi dari berbagai aktor.

*Antusiasme*: sulit dipahami tetapi sangat penting adalah pengertian antusiasme. Antusiasme dalam setiap musisi saat ia bermain, antusiasme yang dihasilkan antara musisi saat tampil di atas panggung dan antusiasme penonton saat mereka mendengarkan dan menjadi bagian dari sebuah pertunjukan, pada gilirannya menginspirasi para musisi (Vogelaar, 2014). Kemampuan untuk membangkitkan antusiasme tidak terlalu dipahami dengan baik, tetapi dalam jaringan horizontal dan yang lebih penting di zaman di mana aturan dan otoritas runtuh, antusiasme mungkin menjadi pendorong bagi pembuat kebijakan, manajer, dan profesional untuk memecahkan masalah kebijakan yang mendesak.

Gagasan improvisasi digunakan di sini sebagai metafora, dengan segala kekuatan dan kelemahan yang terkandung di dalamnya. Kelompok riset kami akan mengeksplorasi lebih jauh metafora ini dalam dua baris. Secara praktis kami ingin mempertemukan pegawai negeri dan musisi jazz dalam lokakarya untuk melihat apakah dan bagaimana mereka dapat belajar satu sama lain. Secara ilmiah kami tertarik pada pertanyaan penelitian yang dapat dihasilkan oleh metafora ini. Ini adalah pertanyaan penelitian yang kemudian dapat membantu membangun pemikiran di atas landasan empiris yang lebih kuat.

## Kesimpulan

Bab ini telah menganalisis perkembangan dalam konteks masyarakat tata kelola dan tata kelola itu sendiri selama tiga dekade terakhir. Disimpulkan bahwa perubahan besar telah terjadi, bentuk tata kelola baru, yaitu NPM, telah muncul, dan bahwa bentuk baru ini tidak selalu memecahkan masalah yang ada dan terkadang menimbulkan masalah baru. Namun, karena perubahan masyarakat, kembali ke pemerintahan pusat yang kuat berdasarkan perencanaan yang rasional tidak mungkin lagi dilakukan. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang seperti apa inovasi tata kelola selanjutnya, bergerak melampaui negara dan pasar.

Semakin pentingnya jaringan dan sifat horizontalnya menciptakan ketegangan dengan organisasi kementerian vertikal dan hierarkis serta organisasi lain yang terlibat dalam pembuatan kebijakan pendidikan. Tak satu pun dari kedua logika organisasi ini yang kemungkinan besar akan hilang dalam waktu dekat. Hal ini membuat posisi pembuat kebijakan

yang bekerja di persimpangan logika jaringan dan hierarki vertikal dan horizontal ini menjadi sangat menarik. Bagaimana aktor-aktor ini mengatasi ketegangan ini?

Saat memikirkan sistem pendidikan yang kompleks, kita cenderung berfokus pada struktur, aturan, indikator, dan bukti. Tapi ini tidak berarti apa-apa jika orang-orang di semua tingkatan di dalam sistem ini tidak dapat menggunakan penilaian profesional mereka, kebijaksanaan praktis mereka untuk memutuskan aturan mana yang penting dan kapan pengecualian harus dibuat, indikator mana yang bermanfaat dalam konteks apa dan bagaimana menimbang bukti.

Selain itu, dalam sistem pendidikan yang kompleks, seperti dalam sistem kompleks lainnya, bekerja sama melintasi batas-batas organisasi merupakan kebutuhan sekaligus tantangan. Hal ini diperlukan karena tanpa masukan dari pegawai negeri, serikat pekerja, inspektorat, pengelola sekolah, dan kebijakan guru tidak akan cukup mencerminkan sifat multifaset dari sistem tersebut. Ini merupakan tantangan karena semua aktor ini mewakili perspektif yang berbeda dan tertanam dalam organisasi yang berbeda, masing-masing dengan logika dan kepentingannya sendiri. Bekerja sama melintasi batas-batas organisasi untuk membuat dan mengimplementasikan kebijakan membutuhkan keterampilan seorang seniman improvisasi: seperti rasa dan pengetahuan yang kuat tentang tradisi, kemampuan untuk mendengarkan dan berbagi, dan antusiasme untuk menyatukan orang.

Dengan kata lain, untuk mengatur sistem pendidikan yang kompleks kita perlu mendidik mereka yang memerintah untuk melakukannya secara efektif dalam konteks yang kompleks. Mengajar mereka untuk menggunakan kebijaksanaan praktis dan improvisasi mereka mungkin merupakan langkah kecil menuju itu.

# References

Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge. Barrett, F.J. (1998), “Managing and improvising: lessons from jazz”, *Career Development International*, Vol. 3/7, pp. 283-286.

Berliner, P.F. (1994), *Thinking in Jazz: The Art of Improvisation,* University of Chicago Press, Chicago and London.

Boutellier, H. (2011), *De Improvisatiemaatschappij, Over De Sociale Ordening Van Een Onbegrensde Wereld* [The Improvisation Society, Creating Social Order in a Borderless world], Boom Lemma Uitgevers, The Hague.

Carnoy, M. (2001), “Work, society, family and learning for the future”, in *What Schools for the Future*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264195004-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264195004-en)

*Castells*, M. (1998), “The education of city planners in the information age”, *Berkeley Planning Journal*, Vol. 12/1, pp. 25-31.

Cerna, L. (2014), “Trust: What it is and why it matters for governance and education”, *OECD Education Working Papers*, No. 108, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en) Dijkstra, G. (2012), *Botsende Waarden in en rond Publieke Organisaties*, Intreerede [Conflicting Values in and around Public Organisations, inaugural lecture], The Hague University of Applied

Sciences, The Hague.

Giddens, A. (2000), *Runaway World*, Routledge, London.

Gladwell, M. (2010), “Small change, why the revolution will not be tweeted”, *New Yorker Magazine*, [www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-3,](http://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-3) (accessed 23 March 2015).

Hart, P. (2014), *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht Naar Het Handwerk Van De Overheidsmanager* [The Craftmanship of Civil Servants 3.0: In Search of the Skills of the Public Manager]*,* Netherlands School of Public Administration, The Hague.

Hartog, M. (2014), “Towards improvisational governance? Jazz improvisation and networked complex

governance”, paper presented at the 7th Euro Mediterranean

Dialogue on Public Management (MED7), 8-10 October 2014, Rome.

Held, D. and A. McGrew (2007), *Globalisation Theory, Approaches and Controversies*, Polity Press, Cambridge.

Hufen, J. and A. Ringeling (1990), *Beleidsnetwerken, Overheids, Semi-Overheids – En Particuliere Organisaties In Wisselwerking* [Policy Networks, Public, Semi Public and Private Organisations in Interaction], VUGA Uitgiverij, The Hague.

Kwakkelstein, T., A. van Dam and A. van Ravenzwaaiij (eds.) (2012), *Van Verzorgingsstaat Naar Waarborgstaat, Nieuwe Kansen Voor Overheid En Samenleving* [From Big Government to Big Society, New Chances for Government and Society], Boom Lemma Uitgevers, The Hague.

Laegreid P. and T. Christensen (2011), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate Publishing Ltd, Farnham, United Kingdom.

Mak, G. (1996), *Hoe God Verdween uit Jorwerd, Een Nederlands Dorp in de Twintigste Eeuw* [How God disappeared from Jorwerd, A Dutch Village in the Twentieth

Century], Uitgiverij Atlas, Amsterdam and Antwerp*.* Marsalis, W. (2008), “Why teach jazz?”, in R. Miles and R. Carter (eds.), *Teaching Music Through Performance in Jazz,* GIA Publications, Chicago.

Niessen, C.R. (2001), *Vluchten Kan Niet meer, Iets Over Beleids – En Beheersproblemen En Hun Oplossing* [Fleeing is Futile: About Policy and Control Problems and their Solution], Vossiuspers UvA, Amsterdam.

OECD (2013), *Trends Shaping Education 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/trends\_edu-2013-en.](http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2013-en)

Ostrom, E. (2010), “Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems”, *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 100/3, pp. 641- 672.

Pierre, J. and B.G. Peters (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, London.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State,* 3rd ed., Oxford University Press, Oxford.

Reagan, R (1988), “Remarks to Representatives of the Future Farmers of America”, Speech, July 28, 1988, [www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/072888c.htm](http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1988/072888c.htm) (accessed 23 March 2015).

Roth, G. and C. Wittich (2013), *Max Weber, Economy and Society*, University of California Press, Oakland.

Schwartz, B. and K. Sharpe (2010), *Practical Wisdom*, Riverhead, New York.

Steijn, B. (2009), “Over de competenties van de nieuwe’ ambtenaar” [About the competencies of the “new” civil servant], in: *Rijksambtenaren Van de Toekomst,* [Civil Servants of the Future], Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, pp. 30-45.

Theisens, H. (2012), *Governance in Interessante Tijden, Een Essay* [Governance in Interesting Times, an Essay], The Hague University of Applied Sciences.

Thompson, G. et al. (1991), *Markets, Hierarchies and Networks, The Coordination of Social Life*, Sage Publishers, Thousand Oaks.

Van der Steen, M., R. Peeters and M. van Twist (2010), *De Boom en Het Rizoom, Overheidssturing in een Netwerksamenleving* [The Tree and the Rhizome, Government Steering in a Network Society], Netherlands School of Public Administration, The Hague.

# BAGIAN 2 AKUNTABILITAS

**Bab 4.**

# Menjelajahi akuntabilitas: Kebijakan ujian nasional dan prestasi siswa

#### Exploring accountability: National testing policies and student achievement

William C. Smith

*RESULTS Educational Fund*

*Pengakuan bahwa semua anak berhak atas pendidikan yang berkualitas telah mendorong penyelenggaraan pendidikan dan penjaminan mutu ke puncak agenda kebijakan. Penggunaan nilai ujian untuk tujuan akuntabilitas telah meningkat di seluruh dunia, disertai dengan kepercayaan pada model pasar (misalnya pilihan sekolah) sebagai cara yang kuat untuk memastikan dan memantau kualitas pendidikan. Namun ada pertanyaan terbuka tentang seberapa efektif kekuatan pasar ini, dan apakah penggunaan nilai ujian mencapai peningkatan yang diinginkan dalam kinerja pendidikan.*

*Bab ini menggunakan National Testing Policies (NTP) yang digariskan oleh Smith (segera terbit) untuk mengeksplorasi praktik umum yang ditemukan di sekolah dalam tes berbasis pendidik untuk sistem akuntabilitas, memberikan gambaran yang kaya tentang praktik sekolah di setiap NTP kepada pembuat kebijakan.*

**Pengantar**

Penggunaan tes standar skala besar sudah tertanam dalam sistem pendidikan di seluruh dunia. Karena kehadiran ujian1 di sekolah kita tampaknya diterima secara luas, bagaimana nilai ujian digunakan dan disebarluaskan terus diperdebatkan dengan sengit. Karena sistem pendidikan secara global mengadopsi kebijakan yang meminta pertanggungjawaban pendidik atas nilai ujian siswanya, penelitian sedang dilakukan untuk memberi tahu pembuat kebijakan tentang potensi manfaat dan konsekuensi dari sistem semacam itu. Mendasari gerakan menuju akuntabilitas yang lebih berbasis pendidik adalah keyakinan bahwa tekanan akuntabilitas akan membentuk perilaku pendidik, menciptakan sistem yang lebih efisien dan efektif. Nilai tes siswa, dikumpulkan di tingkat kelas atau sekolah, kemudian digunakan sebagai ukuran kualitas pendidikan yang diterima.

Bab ini mengeksplorasi mekanisme yang mendasari hubungan antara akuntabilitas berbasis pendidik dan prestasi siswa, yang diukur dengan nilai tes. Untuk mengidentifikasi negara-negara yang menerapkan akuntabilitas berbasis pendidik, digunakan National Testing Policies (NTP). Kebijakan Ujian Nasional baru-baru ini diperkenalkan oleh Smith (akan datang) dan menempatkan peserta pengumpulan data tahun 2009 untuk OECD Programme for International Student Assessment (PISA) pada rangkaian kasar berdasarkan keberadaan dan intensitas ujian berbasis pendidik untuk akuntabilitas. Setelah analisis kebijakan yang cermat, Smith mengatur sistem menjadi tiga kategori: Sumatif, Evaluatif, dan Sanksi/Hadiah Formal.

Dengan menggunakan skema kategorisasi yang mapan ini, bab ini mengkaji praktik tingkat sekolah mana yang lebih mungkin ditemukan pada tingkat akuntabilitas yang semakin intens dan apakah hubungan positif antara akuntabilitas berbasis pendidik dan prestasi siswa, yang sering dilaporkan dalam penelitian sebelumnya, terkait dengan kebijakan yang dapat memperluas masalah ekuitas yang sudah teridentifikasi.

Bab ini dimulai dengan menjelaskan perluasan global pengujian dan akuntabilitas berbasis pendidik. Hal ini diikuti oleh tinjauan penelitian sebelumnya tentang akuntabilitas dan prestasi siswa, yang menunjukkan rata-rata hubungan positif dan marjinal antara prestasi siswa dalam sistem yang berada di bawah tekanan akuntabilitas berbasis pendidik dan yang tidak. Peringatan dan keterbatasan penelitian sebelumnya mendahului bagian outlying klasifikasi sistem akuntabilitas ke dalam kategori National Testing Policy. Setelah perincian variabel yang digunakan dalam analisis, hasil dari model linear hierarkis tiga tingkat (HLM) disajikan secara grafis untuk menjawab pertanyaan penelitian: (1) Bagaimana penggabungan praktik dan kebijakan sekolah berbeda dengan National Testing Policy ( NTP)? (2) Manakah dari praktik atau kebijakan sekolah berikut yang lebih bertanggung jawab atas hubungan yang umum ditemukan antara NTP yang mempromosikan ujian berbasis pendidik untuk akuntabilitas dan prestasi siswa? Bab ini diakhiri dengan kesimpulan singkat yang meringkas temuan utama dan pertanyaan apakah manfaat akuntabilitas berbasis pendidik dapat dianggap lebih besar daripada praktik eksklusif yang ditunjukkan oleh analisis. Temuan menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas berbasis guru mampu memberikan tekanan untuk mengubah praktik pengajaran dan sekolah. Namun, manfaat dari praktik yang diubah ini bagi siswa kurang jelas. Menyajikan perkembangan yang mengkhawatirkan, analisis menemukan korelasi yang signifikan antara

sistem yang sangat berfokus pada pengujian akuntabilitas dan praktik guru untuk mengecualikan siswa dari latar belakang sosial ekonomi rendah dan siswa berprestasi rendah.

## Perluasan global pengujian berbasis pendidik untuk akuntabilitas

Paruh kedua abad ke-20 melihat semakin banyak negara menggunakan tes standar skala besar dalam sistem pendidikan mereka. Hal ini membuat Phelps menyimpulkan pada pergantian abad bahwa ada " *clear trend towards adding, not dropping testing programs* " (Phelps, 2000: 19). Kecenderungan ini meluas melampaui batas negara-negara industri sebagai reformis pendidikan mencari " *magic bullet* " untuk memperkuat pendidikan bersikeras bahwa "meningkatkan sistem pengujian nasional (atau negara bagian) adalah strategi penting, mungkin kunci, untuk meningkatkan kualitas pendidikan" (Chapman dan Snyder, 2000: 457). Kecepatan di mana negara mengadopsi kebijakan tes nasional meningkat di awal abad ke-21. Dalam pemeriksaan mereka terhadap sistem pendidikan antara tahun 1995 dan 2006, Benavot dan Tanner (2007) menemukan bahwa negara-negara yang memasukkan ujian nasional tahunan ke dalam program pendidikan mereka meningkat lebih dari dua kali lipat dari 28 menjadi 67.

Meskipun pengujian dipraktekkan secara luas, negara menggunakan tes dan hasil tes dengan cara yang berbeda. Beberapa negara menggunakan tes untuk mengukur kesehatan nasional dari sistem pendidikan, sementara yang lain memusatkan perhatian pada penggunaan skor tes untuk mengevaluasi sekolah, guru, atau siswa. Selain itu, beberapa negara (misalnya Panama dan Yunani) telah memutuskan untuk tidak melakukan pengujian, atau tidak memiliki National Testing Policy pada tahun 2009 (Smith, 2014b). Cita-cita pendidikan untuk semua dan pengakuan bahwa semua anak memiliki hak atas pendidikan yang berkualitas terlihat mempromosikan penggunaan nilai tes untuk tujuan akuntabilitas (Mundy, 2006; Rose, 2005).

Skor tes dipandang sebagai informasi objektif yang sebanding yang penting bagi orang tua untuk bertindak sebagai pelanggan di pasar pendidikan (Smith, 2014a). Selama 20 tahun terakhir “pengembangan dan penerapan sistem akuntabilitas telah menjadi salah satu tren yang paling kuat, mungkin yang paling kuat, dalam kebijakan pendidikan” (Volante, 2007: 4).

Keyakinan bahwa setiap anak berhak atas pendidikan yang unggul dan bahwa keunggulan atau kualitas dapat diukur secara objektif melalui tes standar telah mendorong gerakan menuju tes akuntabilitas berbasis pendidik. Pengujian akuntabilitas melibatkan “*application of formal or informal, positive or negative consequences on educators dependent on their students’ performance measures*” (Smith, 2014a: 6). Tekanan teman sejawat global dan negara yang melegitimasi pengujian untuk akuntabilitas sebagai penggunaan nilai tes siswa yang dapat diterima bersama dengan keyakinan bahwa persaingan pasar akan mengarah pada efisiensi yang lebih besar dan dengan demikian meningkatkan kualitas (Chubb dan Moe, 1990) mendorong negara untuk beralih ke penerapan akuntabilitas yang lebih intens . Mengingat keyakinan umum pada sains untuk mengukur kualitas pendidikan melalui nilai ujian siswa (Smith, 2014a), keuntungan efisiensi yang lebih besar yang dijanjikan oleh pasar yang kompetitif harus terlihat dalam nilai prestasi siswa.

## Akuntabilitas dan prestasi siswa

Tiga meta-analisis formal telah dilakukan untuk memperkirakan pengaruh sistem akuntabilitas pada nilai ujian siswa. Semua mengidentifikasi asosiasi positif (yaitu akuntabilitas yang lebih besar terkait dengan nilai ujian siswa yang lebih tinggi) mulai dari ukuran efek marjinal (Belfield dan Levin, 2002) hingga sedang (Phelps, 2012). Mereka:

* Belfeld dan Levin (2002), dalam meta-analisis dari 25 studi yang meneliti hubungan antara tekanan persaingan dan hasil pendidikan di Amerika Serikat menemukan efek sederhana pada skor dengan peningkatan standar deviasi 1 di antara kompetisi sekolah yang terkait dengan 0,1 standar deviasi peningkatan skor tes.
* Dalam pengujian terhadap 14 studi yang mengeksplorasi efek dari sistem akuntabilitas eksternal berbasis tes, Lee (2008) menemukan efek positif yang kecil ketika skor matematika dan membaca dirata-ratakan tetapi tidak berpengaruh pada kesenjangan pencapaian rasial. Lee menyimpulkan bahwa ukuran efek rata-rata marjinal untuk akuntabilitas sekolah “tidak memberikan dukungan yang kuat untuk klaim akuntabilitas sekolah” (hal. 616).
* Phelps (2012), dalam penyelidikannya tentang efek pengujian terhadap prestasi siswa selama periode 100 tahun menemukan ukuran efek terbesar. Namun, 160 studi yang termasuk dalam studinya tidak terbatas pada yang menangani masalah akuntabilitas dan dia mencatat bahwa ukuran efek terbesar dikaitkan dengan tes yang memberikan umpan balik tepat waktu, sifat yang lebih umum dikaitkan dengan penilaian formatif di kelas. Terakhir, dalam tinjauan literatur kualitatif terhadap studi yang menerapkan struktur insentif yang menekankan konsekuensi eksplisit (misalnya *No Child Left Behind Act* di Amerika Serikat), Elliot dan Hout (2011) menemukan efek signifikan positif yang terkonsentrasi pada studi yang meneliti kelas dasar. matematika dan ukuran efek rata- rata (0,08) secara substansial lebih rendah daripada yang dibutuhkan untuk menutup kesenjangan pencapaian antara Amerika Serikat dan negara-negara sejawatnya.

Sementara sebagian besar penelitian tentang pengujian akuntabilitas berfokus pada pengalaman Amerika Serikat, tren global terhadap praktik akuntabilitas serupa menyarankan sistem lain dapat belajar dari pengalaman mereka. Penelitian terdahulu menemukan pengaruh pengujian akuntabilitas berbeda menurut kelompok etnis, kemampuan siswa, mata pelajaran dan jenis akuntabilitas (Figlio dan Loeb, 2011). Beberapa studi menemukan pengujian untuk akuntabilitas secara tidak proporsional merugikan etnis minoritas (Hanusheck dan Raymond, 2005), sementara yang lain menyarankan untuk menutup kesenjangan prestasi Hispanik-putih sambil meningkatkan kesenjangan hitam-putih (Hanushek dan Raymond, 2004), atau bahwa hal itu memiliki keuntungan sepihak untuk minoritas (Carnoy dan Loeb, 2003). Melihat ke tiga kumpulan data internasional, Woessman (2004) menyimpulkan bahwa pengaruh ujian eksternal terhadap prestasi siswa juga menunjukkan keuntungan relatif bagi siswa berkemampuan lebih tinggi. Perbedaan efek juga hadir di seluruh subjek karena penelitian yang menggunakan banyak strategi perbandingan menemukan efek positif dari pengujian akuntabilitas pada skor tes matematika dengan efek yang lebih lemah atau tidak signifikan yang ditemukan pada skor membaca (Cronin et al., 2005; Dee dan Jacob, 2009; Figlio dan Loeb, 2011; Lee, 2008; Wong, Cook dan Steiner, 2009). Kecenderungan serupa ditemukan ketika kegigihan dalam perolehan prestasi dieksplorasi (Chiang, 2009). Cronin et al. (2005) mengemukakan bahwa perbedaan antar mata pelajaran mungkin disebabkan oleh

ketergantungan pemahaman matematika pada pengajaran di kelas, sedangkan membaca relatif lebih mudah dipengaruhi oleh keterlibatan orang tua.

Jenis pengujian akuntabilitas yang diterapkan juga dapat menyebabkan hasil yang berbeda. Studi menunjukkan bahwa kebijakan yang menerbitkan hasil tingkat sekolah yang sebanding memiliki efek positif pada nilai ujian siswa, meskipun “*practical significance of this gain is negligible*” (Springer, 2008: 5). Selain itu, dalam sistem yang menggunakan konsekuensi eksplisit untuk mencegah sekolah berkinerja buruk, prestasi siswa ditemukan lebih tinggi (Dee dan Jacob, 2009). Ketika kedua pendekatan pengujian akuntabilitas ini dibandingkan, manfaat menggunakan konsekuensi eksplisit lebih besar daripada manfaat menerapkan tekanan pasar melalui penerbitan hasil tingkat sekolah (Bishop et al., 2001; Hanushek dan Raymond, 2005). Dalam membandingkan nilai tes siswa kelas delapan untuk siswa di Amerika Serikat sebelum dan sesudah konsekuensi eksplisit ditambahkan ke sistem akuntabilitas, Hanushek dan Raymond (2005) menemukan peningkatan deviasi standar sekitar 0,1 dalam skor pada Penilaian Nasional Kemajuan Pendidikan. Sebagai publikasi hasil bukan faktor yang signifikan dalam skor tes, penulis menyimpulkan bahwa peningkatan skor dapat dikaitkan dengan konsekuensi eksplisit. Keuntungan dalam hasil tes dalam pengujian untuk sistem akuntabilitas mungkin sebagian karena peningkatan ekspektasi yang lebih tinggi dari semua kelompok siswa, termasuk siswa penyandang disabilitas, dalam mata pelajaran yang diuji (Ysseldyke, Dennison dan Nelson, 2004).

## Peringatan dan keterbatasan penelitian sebelumnya

Seperti yang diilustrasikan dalam keragaman efek di atas peringatan penting harus diperhitungkan sebelum menarik kesimpulan tentang hubungan antara tes berbasis pendidik untuk akuntabilitas dan prestasi siswa. Pertama, adanya efek positif seringkali bergantung pada tingkat otonomi daerah yang dimiliki sekolah. Hal ini menyebabkan beberapa penelitian menyimpulkan bahwa pendidik harus bebas menanggapi tuntutan orang tua agar sistem akuntabilitas dapat berfungsi secara efektif (Woessman, 2007). Kedua, hubungan positif antara tes berbasis pendidik untuk akuntabilitas dan prestasi siswa tampaknya bergantung pada faktor kontekstual dan demografis lainnya termasuk mata pelajaran yang diuji dan kelas serta etnis siswa. Akhirnya, dan mungkin yang paling penting, bagaimana studi masa lalu menentukan, dan karena itu mengklasifikasikan, akuntabilitas berbasis pendidik bermasalah.

Studi sebelumnya tentang akuntabilitas sekolah seringkali dibatasi oleh bagaimana mereka membedakan sekolah mana yang tunduk pada tekanan akuntabilitas. Sejumlah besar penelitian menggunakan praktik tingkat sekolah tunggal (apakah sekolah mengumumkan hasil tes mereka atau tidak) sebagai parameter untuk inklusi (lihat Rosenkvist, 2010, untuk tinjauan studi). Penggunaan praktik tingkat sekolah tunggal ini untuk mendefinisikan akuntabilitas berbasis sekolah atau pendidik setidaknya memiliki dua asumsi yang tidak terpenuhi. Pertama, meminta kepala sekolah (yang umumnya adalah pelaku pendidikan yang diminta dalam penilaian nasional dan internasional untuk menangkap iklim sekolah) menganggap bahwa sosialisasi nilai ujian agregat sekolah kepada publik adalah tanggung jawab sekolah. Sebaliknya, tugas ini seringkali diselesaikan oleh kementerian pendidikan nasional atau otoritas pendidikan daerah. Sementara beberapa kepala sekolah dan pimpinan sekolah mungkin mempertimbangkan hal ini saat menjawab pertanyaan, jelas tidak semua mengetahui publikasi hasil atau percaya bahwa posisi mereka untuk mengakuinya ketika ditanya tentang iklim sekolah. Misalnya, dalam sampel gabungan dari 22 negara yang mensyaratkan hasil tes tingkat

sekolah tersedia untuk umum, kurang dari 50% kepala sekolah mengakui bahwa hasil agregat ini dipublikasikan untuk umum (Smith, akan datang).

Asumsi bermasalah kedua adalah keyakinan bahwa lingkungan yang akan menghasilkan tekanan akuntabilitas dapat ditangkap dengan menggunakan informasi dari satu sekolah. Publikasi hasil tingkat sekolah oleh satu sekolah tidak memberikan informasi yang cukup untuk memverifikasi apakah orang tua, dalam peran mereka sebagai pelanggan di pasar pendidikan, diberikan informasi pembanding yang memadai. Informasi tingkat sekolah yang sebanding ini diperlukan bagi orang tua untuk menciptakan lingkungan di mana sekolah merasakan tekanan akuntabilitas dan karenanya menyesuaikan praktik mereka sesuai kebutuhan. Sebaliknya, untuk menangkap sekolah mana yang tunduk pada lingkungan yang mengamanatkan pengujian berbasis pendidik untuk kebijakan nasional akuntabilitas harus diperiksa.

## Pentingnya melihat kebijakan ujian nasional

Penekanan pada National Testing Policy penting mengingat penyebaran cepat pengujian standar di dalam negeri dan kemampuan kebijakan nasional untuk menangkap lingkungan akuntabilitas yang menyeluruh. National Testing Policy memanfaatkan pendidik perilaku dengan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk beberapa perilaku dan tidak menguntungkan bagi orang lain. Keputusan tentang pengujian dan bagaimana pengujian harus digunakan tetap sangat terpusat di mana *“national ministries of education typically act as agents imposing this activity [testing] on schools and education systems”* (Kamens dan McNeely, 2010: 6). Bahkan dalam sistem yang sangat terdesentralisasi dengan tingkat otonomi sekolah yang tinggi secara historis, seperti Amerika Serikat, kebijakan nasional telah terbukti memengaruhi keputusan kelas dan sekolah serta merampingkan praktik pendidik (Booher- Jennings, 2005; Luna dan Turner, 2001). Praktik pendidik yang berpotensi homogen dalam satu negara membuat beberapa orang menyarankan bahwa studi satu negara yang dilaporkan secara umum (lihat Figlio dan Loeb, 2011) memberikan wawasan terbatas tentang mekanisme akuntabilitas (Woessmann, 2007).

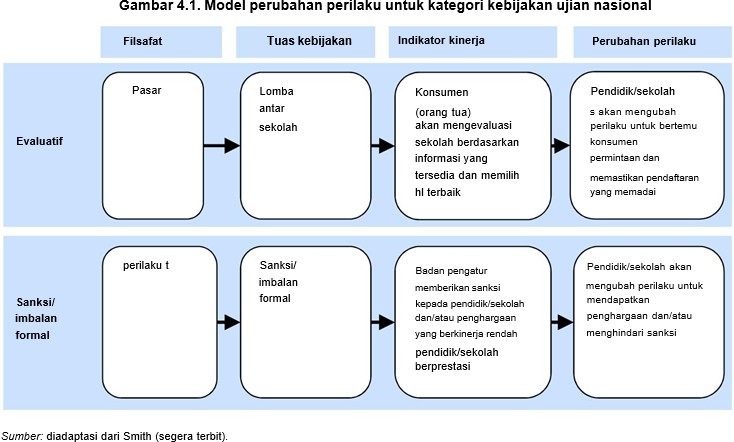
Untuk membedakan antara kebijakan nasional dan memberikan deskripsi yang kaya tentang seperti apa tes akuntabilitas berbasis pendidik di tingkat sekolah, penelitian lintas nasional baru-baru ini telah mengusulkan penggunaan kategori Kebijakan Tes Nasional (Smith, akan datang, 2014a). National Testing Policies (NTPs) mengklasifikasikan negara berdasarkan cara mereka menggunakan tes standar untuk meminta pertanggungjawaban pengajar atas nilai tes siswa mereka (Tabel 4.1).

##### Tabel 4.1 Kategori Ujian Nasional

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Kebijakan Ujian Nasional** | **Sumatif** | **Evaluatif** | **Sanksi Formal dan/atau Hadiah** |
| Deskripsi Nasional Kebijakan Pengujian | Pemanfaatan ujian nasional atau daerah sebagai alat yang merangkum pembelajaran siswa dan  dibagikan kepada orang tua; ketika disebarluaskan dilakukan di tingkat nasional atau daerah. | Pemanfaatan ujian nasional atau daerah sebagai alat yang merangkum pembelajaran siswa dan disebarluaskan di tingkat sekolah  untuk memungkinkan adanya perbandingan antar sekolah | Penggunaan ujian nasional atau daerah sebagai alat yang merangkum pembelajaran  siswa, disosialisasikan di tingkat sekolah, dengan hasil tingkat sekolah/kelas digunakan untuk menerapkan penghargaan atau  sanksi. |

Sumber: Smith (akan datang).

Perbedaan penting antara negara Sumatif dan negara Evaluatif atau Sanksi/Hadiah Formal adalah tingkat agregasi nilai ujian. Dengan menggabungkan nilai ujian tingkat siswa di tingkat nasional atau regional, negara sumatif tidak mencocokkan sekolah atau pendidik secara langsung dengan nilai ujian siswa mereka dan oleh karena itu tidak mempraktikkan ujian berbasis pendidik untuk akuntabilitas. Sebaliknya, sistem Sanksi/ Penghargaan Evaluatif dan Formal meminta pertanggungjawaban pendidik, meskipun motivasi di balik masing- masing berbeda. Seperti diilustrasikan pada Gambar 4.1, sistem evaluatif didasarkan pada filosofi pasar yang dirancang untuk menciptakan persaingan melalui produksi informasi yang sebanding. Tujuan akhirnya adalah penyesuaian praktik pendidik agar selaras dengan tuntutan konsumen dan memastikan penghidupan mereka dengan mempertahankan pendaftaran yang memadai. Sebaliknya, sistem Sanksi/Penghargaan Formal, yang didasarkan pada filosofi behavioris, menambah intensitas tekanan akuntabilitas yang sudah ada dalam sistem Evaluatif. Dengan membuat kinerja pendidik serupa dengan nilai ujian siswa dan menghubungkannya dengan sanksi langsung dan/atau penghargaan, negara-negara Sanksi/Penghargaan Formal mengharapkan pendidik mengubah praktik mereka untuk menghindari hukuman atau mencari penghargaan.



## Analisis empiris

Analisis pada bab ini diambil dari Smith (segera terbit) yang mengklasifikasikan peserta tes PISA 2009 ke dalam tiga kategori NTP yang diuraikan pada Gambar 4.1. Kategorisasi diselesaikan melalui analisis mendalam terhadap dokumen kebijakan nasional dan internasional serta pemeriksaan validitas lanjutan oleh pakar nasional. Untuk detail lebih lanjut tentang kategorisasi NTP serta spesifikasi teknis dan dokumen pendukung dari mana bab ini diambil, lihat Smith (akan datang). Menggunakan sampel negara yang dikumpulkan ke dalam kategori NTP memungkinkan untuk perbandingan lintas kebijakan, memberi tahu pembuat kebijakan saat mereka memutuskan bagaimana memasukkan tes dan akuntabilitas ke dalam sistem pendidikan mereka, dan menangkap hasil siswa yang heterogen yang terkait dengan pendekatan pengujian yang berbeda (Harris dan Herrington, 2006).

Dengan ditetapkannya National Testing Policy, bab ini mengeksplorasi pengujian berbasis pendidik untuk akuntabilitas dengan memeriksa dua pertanyaan.

1. Bagaimana penggabungan praktik dan kebijakan sekolah berbeda menurut NTP?
2. Manakah dari praktik atau kebijakan sekolah berikut yang lebih bertanggung jawab atas hubungan yang umum ditemukan antara NTP yang mempromosikan tes berbasis pendidik untuk akuntabilitas dan prestasi siswa?

## Praktik dan Kebijakan Sekolah

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, penekanan ditempatkan pada variabel tingkat sekolah yang diambil dari kuesioner pendukung tes PISA 2009. Selain jenis sekolah (swasta = 1, negeri = 0) kebijakan dan praktik sekolah tertentu yang digunakan dalam analisis ini meliputi:

* + Pemantauan Sekolah: Sekolah menggunakan penilaian siswa untuk memantau sekolah kemajuan dari tahun ke tahun (1=ya, 0=tidak).
  + Perbandingan Sekolah: Sekolah menggunakan penilaian siswa untuk membandingkan sekolah dengan sekolah lain (1=ya, 0=tidak).
  + Perbandingan Orang Tua-Sekolah: Sekolah memberikan hasil sekolah yang dikumpulkan dan dapat dibandingkan dengan orang tua (1=ya, 0=tidak).
  + Diposting Publik: Data prestasi sekolah dipublikasikan secara publik (1=ya, 0=tidak).
  + Evaluasi Kepala Sekolah: Data prestasi sekolah digunakan untuk mengevaluasi kinerja kepala sekolah kinerja (1=ya, 0=tidak).
  + Evaluasi Guru: Data prestasi siswa digunakan untuk mengevaluasi kinerja guru (1=ya, 0=tidak).
  + Keputusan Penerimaan: Sekolah menggunakan prestasi siswa, termasuk nilai ujian di kriteria penerimaan mereka (1=kadang-kadang atau selalu, 0=tidak pernah).
  + Keputusan Pemindahan: Sekolah kemungkinan akan memindahkan siswa karena prestasi akademik yang rendah (1=mungkin atau sangat mungkin, 0=tidak mungkin).
  + Tes Standar: Sekolah menyelesaikan dua atau lebih tes standar per tahun (1=ya, 0=tidak).
  + Waktu dalam Matematika: Pengukuran terus-menerus tentang berapa menit per minggu yang dilaporkan siswa dihabiskan di kelas matematika. Diambil dari kuesioner siswa PISA 2009, dikumpulkan ke tingkat sekolah menggunakan bobot survei siswa, dan grand mean centered.
  + Kegiatan Ekstra-kurikuler: Termasuk dua variabel laten standar yang diidentifikasi melalui analisis komponen utama menggunakan rotasi Varimax (lihat Lampiran H di Smith (akan datang) untuk skor faktor):
    - Kegiatan Ekstrakurikuler Akademik: Faktor standar yang mengidentifikasi ketersediaan kegiatan ekstrakurikuler yang berfokus pada akademik (yaitu Klub Matematika).
    - Kegiatan Ekstrakurikuler Non-Akademik: Faktor standar yang mengidentifikasi ketersediaan kegiatan ekstrakurikuler non-akademis (yaitu Tim Olahraga).

## Variabel tingkat siswa

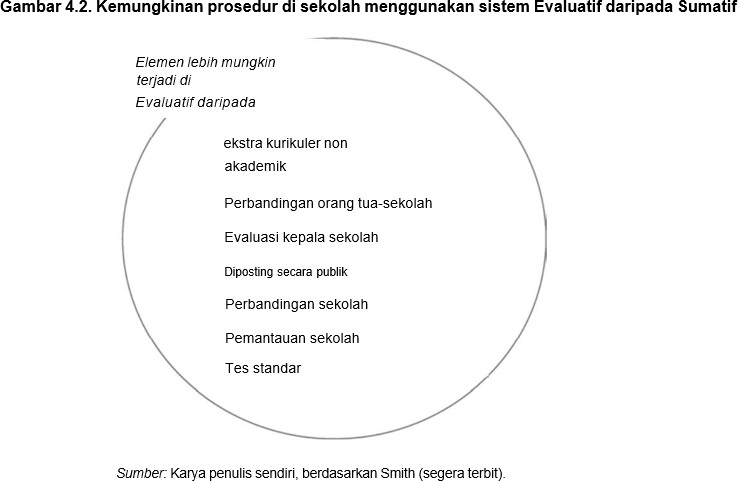
Skor matematika di PISA 2009 dipilih sebagai variabel prestasi siswa dalam analisis ini karena penelitian sebelumnya menunjukkan hubungan yang lebih besar antara tes akuntabilitas berbasis pendidik dan matematika, relatif terhadap mata pelajaran lain. Oleh karena itu, penggunaan prestasi matematika siswa memberikan perkiraan batas bawah yang konservatif, menunjukkan bahwa jika perbedaan tidak ditemukan antara NTP dan prestasi matematika, perbedaan tersebut tidak mungkin ditemukan antara NTP dan mata pelajaran lain.

Untuk memperhitungkan perbedaan demografis dan latar belakang keluarga, empat variabel kontrol tingkat siswa disertakan. Ini termasuk jenis kelamin siswa (1=perempuan, 0=laki-laki) dan status sosial-ekonomi (SES) (diambil dari indeks status ekonomi, budaya, dan sosial PISA), serta status imigran (1=imigran generasi pertama atau kedua, 0=asli) dan bahasa rumah (1=bahasa rumah utama bukan bahasa uji, 0=bahasa rumah utama adalah bahasa uji).

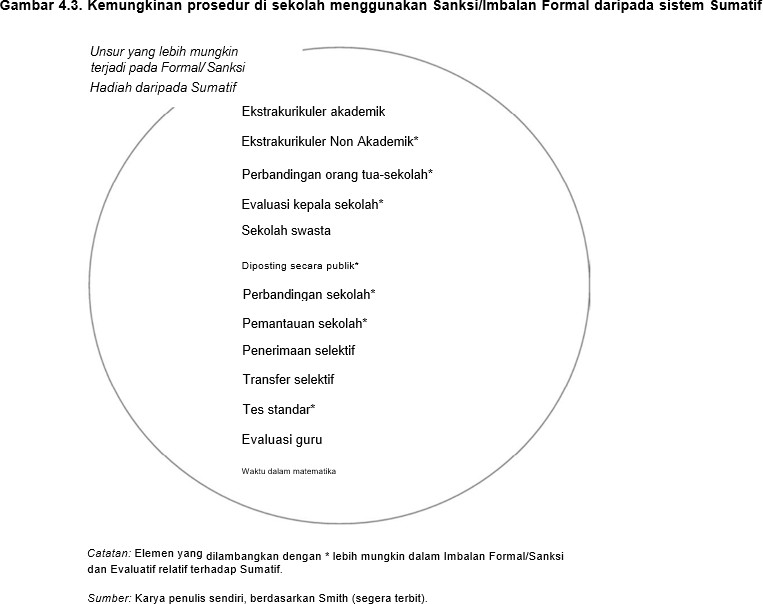
## Mendeskripsikan sekolah dalam sistem Evaluative dan Formal Sanction/ Reward

Untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama – bagaimana penggabungan praktik dan kebijakan sekolah berbeda menurut NTP? – analisis bivariat dilakukan untuk mengidentifikasi apakah kebijakan dan praktik sekolah yang diuraikan di atas lebih mungkin hadir dalam sistem NTP tertentu. Analisis dasar ini memberikan deskripsi yang menarik tentang seperti apa rata- rata sekolah dalam sistem yang teridentifikasi. Perbandingan untuk sistem Sanksi/Hadiah Evaluatif dan Formal dibuat untuk sistem Sumatif (yaitu Sumatif adalah kelompok referensi) melalui ANOVA satu arah atau uji chi-kuadrat, sebagaimana mestinya, dan hanya perbedaan yang signifikan secara statistik (p<0,05) yang dilaporkan .

Gambar 4.2 mengilustrasikan praktik atau kebijakan sekolah yang lebih mungkin hadir dalam sistem Evaluatif relatif terhadap sistem Sumatif. Dibandingkan dengan sekolah dalam sistem yang tidak menggunakan nilai ujian agregat sekolah, sekolah dalam sistem Evaluatif lebih cenderung berpartisipasi dalam keenam praktik akuntabilitas sekolah (pemantauan sekolah, perbandingan sekolah, perbandingan orang tua-sekolah, pengumuman publik, evaluasi kepala sekolah, evaluasi guru) . Hal ini tidak terduga dan memperkuat keyakinan bahwa kebijakan nasional dapat membentuk perilaku tingkat sekolah. Selain itu, sekolah dalam sistem Evaluatif lebih cenderung mengambil dua atau lebih tes standar setiap tahun dan menawarkan lebih banyak kegiatan ekstrakurikuler non-akademik. Hasil selanjutnya agak mengejutkan karena penelitian sebelumnya sering menemukan penyempitan sumber daya ke subjek pengujian dan jauh dari kegiatan yang tidak terkait dengan matematika, sains, dan membaca (Sterns dan Glennie, 2010). Penelitian lain, bagaimanapun, telah berhipotesis bahwa peningkatan ini mungkin terjadi sebagai kegiatan yang tidak teruji, seperti band dan teater, *“crowded out”*dari hari sekolah tradisional dan semakin ditawarkan semata-mata sebagai kegiatan ekstra kurikuler (Smith, akan datang ).



Gambar 4.3 membandingkan sistem Sanksi/Imbalan Formal dan sistem Sumatif menggunakan analisis bivariat yang sama. Gambar tersebut mengilustrasikan bahwa, relatif terhadap sistem Sumatif, semua praktik tingkat sekolah yang dimasukkan dalam penyelidikan ini lebih mungkin terjadi dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal. Selain delapan praktik sekolah yang lebih mungkin terjadi dalam sistem Evaluatif, sekolah dalam sistem Sanksi/Imbalan Formal adalah: lebih cenderung menjadi sekolah swasta, menghabiskan lebih banyak waktu untuk pengajaran matematika, lebih cenderung menggunakan prestasi siswa sebagai kriteria dalam penilaian mereka. kebijakan penerimaan dan transfer, dan menawarkan kegiatan ekstrakurikuler yang lebih terfokus secara akademis. Di antara perbandingan yang signifikan ini, perbedaan terbesar ditemukan dalam perbandingan sekolah (ditemukan di 59,3% sekolah dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal, 57,1%=Evaluatif, 43,6%=Summatif), evaluasi guru (64,7%=Sanksi/Penghargaan Formal, 61,6% =Evaluatif, 47,1%=Summatif), keputusan penerimaan (66,6%=Sanksi/Hadiah Formal, 55,8%=Summatif), dan tes standar (35,3%=Sanksi/ Hadiah Formal, 32,2%=Evaluatif, 26,8%=Summatif).

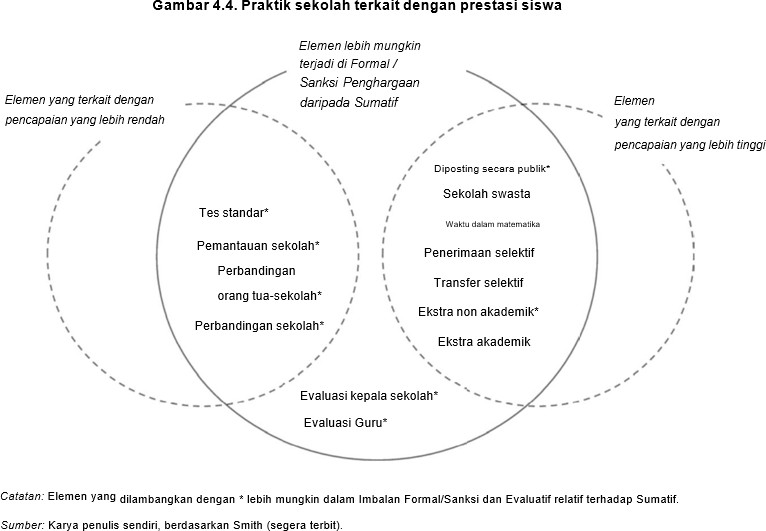


## Praktik sekolah terkait dengan prestasi siswa yang lebih tinggi

Gambar 4.4 menggunakan hasil ANOVA satu arah bivariat yang memeriksa asosiasi antara praktik sekolah dan prestasi siswa untuk membuat diagram Venn yang tumpang tindih praktik- praktik tersebut lebih banyak ditemukan dalam Sanksi/Imbalan Evaluatif dan sistem Formal dengan orang-orang yang berhubungan dengan prestasi siswa. Gambar tersebut mengidentifikasi dua persimpangan penting: satu dengan praktik sekolah yang lebih mungkin dalam sistem Sanksi/Penghargaan Evaluatif atau Formal dan dikaitkan dengan prestasi siswa yang lebih tinggi , yang lain dengan praktik sekolah yang lebih mungkin dalam sistem Sanksi/Penghargaan Evaluatif atau Formal dan berhubungan dengan rendahnya prestasi siswa. Menariknya, menggunakan prestasi siswa untuk mengevaluasi kinerja kepala sekolah atau guru adalah dua praktik yang lebih mungkin terjadi di salah satu sistem, dan tak satu pun dari ini terkait secara signifikan dengan prestasi siswa. Dengan memecah dua lingkaran yang berpotongan, beberapa pemahaman diperoleh tentang kemungkinan perbedaan prestasi siswa secara keseluruhan dengan NTP.

Porsi yang lebih besar dari praktik sekolah yang lebih mungkin dalam sistem Evaluatif (dilambangkan dengan \* pada Gambar 4.4) dan dalam rangkaian prestasi siswa yang lebih rendah menunjukkan bahwa prestasi siswa dalam sistem Evaluatif mungkin lebih rendah atau tidak berbeda secara signifikan dari prestasi siswa dalam sistem Sumatif . Sebaliknya, konsentrasi yang lebih tinggi dalam set prestasi siswa yang lebih tinggi untuk sistem Sanksi/Penghargaan Formal mengisyaratkan potensi hubungan positif antara sistem Sanksi/Penghargaan Formal dan prestasi siswa. Dari hipotesis sugestif ini, analisis multi-level

yang memprediksi prestasi siswa dari kategori NTP menegaskan hubungan positif awal antara sistem Sanksi/Penghargaan Formal dan prestasi siswa. Skor prestasi siswa dalam sistem Evaluatif tidak berbeda secara signifikan dengan skor dalam sistem Sumatif. Akibatnya, sisa analisis ini berfokus pada hubungan antara praktik sekolah yang umumnya ditemukan dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal dan terkait dengan skor prestasi siswa yang lebih tinggi.



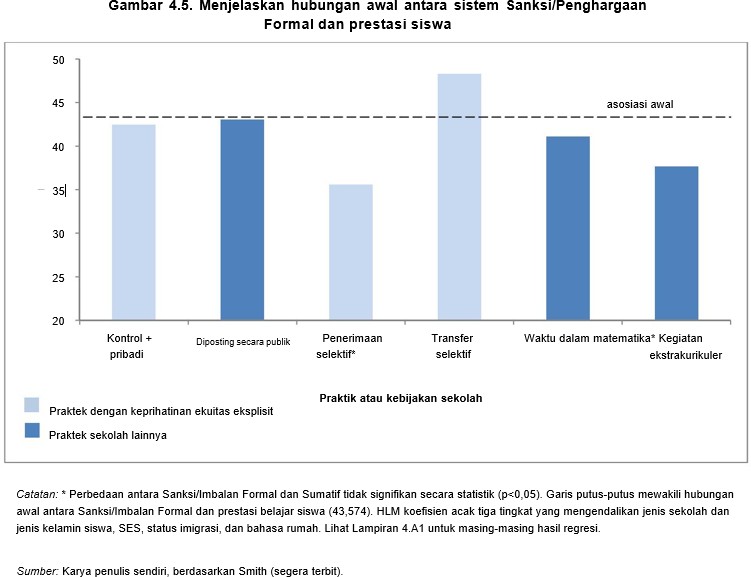
## Dapatkah peningkatan kemungkinan praktik sekolah terpilih menjelaskan hubungan antara sistem Sanksi/ Penghargaan Formal dan prestasi siswa?

Untuk mengeksplorasi apakah tujuh praktik sekolah yang keduanya lebih mungkin ditemukan dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal dan terkait dengan prestasi siswa yang lebih tinggi dapat memediasi hubungan antara NTP dan prestasi siswa, hasil dari model linier hierarki koefisien acak tiga tingkat - *Hierarchical Linear Model* ( HLM) digunakan (lihat Lampiran 4.A1: Hasil regresi). Hubungan nol antara NTP dan prestasi siswa menunjukkan hubungan positif awal antara sistem Sanksi/Penghargaan Formal dan prestasi matematika yang lebih tinggi dengan siswa dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal mencetak sekitar 43 poin lebih tinggi daripada rekan-rekan mereka dalam sistem Sumatif (garis horizontal putus-putus).

Gambar 4.5 mengilustrasikan bagaimana dimasukkannya praktik sekolah yang berbeda memediasi hubungan awal ini. Bilah pertama pada Gambar 4.5 menunjukkan bahwa ketika tipe sekolah (swasta vs publik) dan variabel kontrol siswa dimasukkan ke dalam model, selisih poin sedikit menurun menjadi 42 poin dan tetap signifikan.

Semua bilah yang tersisa secara bergantian menambahkan satu praktik sekolah ke model dengan jenis sekolah dan kontrol siswa.

Kegiatan ekstra kurikuler non-akademik dan fokus akademik dimasukkan bersama dalam model terakhir.



Hasilnya menunjukkan bahwa di sekolah umum yang tidak menerima siswa secara selektif berdasarkan prestasi mereka, tidak ada perbedaan yang signifikan secara statistik di seluruh kategori NTP. Selain itu, prestasi siswa di sekolah negeri yang menghabiskan jumlah waktu yang sama untuk pembelajaran matematika tidak berbeda secara signifikan dengan kategori NTP lainnya.

Praktik dan kebijakan sekolah yang tercakup dalam Gambar 4.5 dapat dibagi menjadi setidaknya dua kategori: kebijakan yang secara langsung membentuk komposisi badan siswa dan kebijakan yang menentukan bagaimana sekolah terlibat dengan kurikulum dan hasil ujian. Kategori pertama, sering diidentifikasi dalam literatur sebagai praktik yang membentuk kumpulan pengujian, disertai dengan masalah ekuitas. Dalam studi ini tiga (penerimaan pribadi, selektif, transfer selektif) dari tujuh pengungkit untuk prestasi siswa yang lebih besar dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal meningkatkan prestasi rata-rata sekolah dengan membatasi badan siswa mereka untuk mereka yang mampu menghadiri atau memiliki nilai prestasi yang diperlukan.

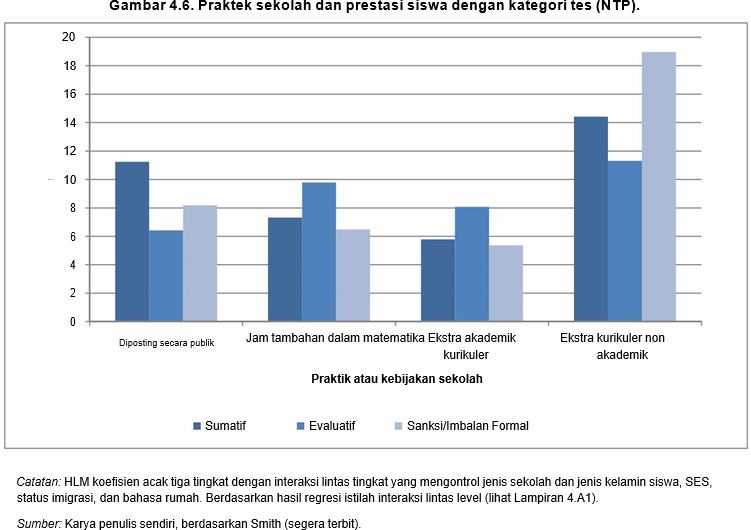
Penelitian sebelumnya tentang membentuk kumpulan pengujian menunjukkan bahwa ini adalah praktik yang cukup umum di sekolah di bawah tekanan akuntabilitas. Membentuk kumpulan ujian umumnya mengecualikan siswa berprestasi rendah untuk meningkatkan nilai ujian rata-rata sekolah (Hanushek dan Raymond, 2004). Serupa dengan hasil di sini, West,

Pennell dan Noden (1998) menemukan bahwa beberapa sekolah berpartisipasi dalam *“cream skimming”* dengan memilih beberapa siswa sambil memilih yang lain. Penelitian lain menemukan bahwa sekolah membentuk kolam pengujian dengan meningkatkan retensi siswa (Hursh, 2005; Kornhaber, 2004a; Kornhaber, 2004b), memindahkan siswa ke pendidikan khusus (Cullen dan Reback, 2006; Jacob, 2005) atau secara permanen tidak memasukkan siswa berprestasi rendah ( Figlio, 2006; Gillborn, 1996; Lewin dan Medina, 2003). Di New York City, sekolah mengubah kumpulan ujian dengan mengkategorikan siswa berprestasi rendah sebagai dipindahkan atau mengerjakan ujian Pengembangan Pendidikan Umum (GED) mereka (Lewin dan Medina, 2003). Di Inggris, Gillborn (1996) menemukan bahwa tingkat eksklusi permanen di sekolah meningkat 300% dalam tiga tahun setelah penerapan tabel liga. Ketika pejabat pemerintah diminta untuk menjelaskan peningkatan dramatis tersebut, 8% menghubungkannya dengan masalah perilaku yang meningkat dengan 43% terkait dengan peningkatan persaingan antar sekolah. Figlio (2006) menyelidiki catatan disipliner di berbagai distrik sekolah dalam empat tahun pelaksanaan sistem akuntabilitas Florida. Berfokus pada lebih dari 40.000 insiden di mana setidaknya dua siswa diskors untuk acara yang sama, dia menemukan bahwa hukuman yang lebih keras diberikan kepada siswa yang berkinerja lebih rendah dan bahwa perbedaan hukuman meningkat selama musim ujian dan di antara nilai ujian, sebuah pola yang tidak hadir sebelum sistem akuntabilitas. Figlio menyimpulkan bahwa sekolah menggunakan kebijakan disiplin untuk membentuk kembali kumpulan ujian dengan mengeluarkan siswa berkinerja rendah selama periode ujian melalui penangguhan yang lebih lama.

## Menyeimbangkan manfaat dengan masalah ekuitas?

Meskipun masalah pemerataan yang melibatkan akses sekolah cukup besar, mungkin peningkatan hasil pencapaian di antara empat praktik sekolah lainnya – hasil tes yang diumumkan secara publik, peningkatan waktu dalam matematika, ketersediaan kegiatan ekstra kurikuler yang berfokus secara akademis dan ketersediaan kegiatan non-akademik yang lebih terfokus kegiatan ekstra kurikuler akan mendorong pembuat kebijakan untuk mengabaikan masalah ekuitas, meyakini bahwa manfaatnya lebih besar daripada kerugiannya. Gambar 4.6 memberikan pengembalian yang berbeda pada prestasi matematika siswa terkait dengan praktik sekolah terpilih di setiap kategori NTP dengan memasukkan istilah interaksi lintas level ke dalam HLM tiga level.

Hasil menunjukkan bahwa sekolah dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal yang berpartisipasi dalam praktik sekolah ini menerima pengembalian yang sedikit lebih kecil dalam tiga dari empat praktik yang diperiksa. Istilah interaksi tidak signifikan menunjukkan bahwa tidak terjadi peningkatan kembalikan praktik apa pun untuk sekolah dalam sistem Sanksi/Penghargaan Formal. Intinya, ini berarti bahwa asosiasi prestasi siswa dengan hasil tingkat sekolah yang diumumkan secara publik, peningkatan waktu dalam matematika dan peningkatan ketersediaan semua jenis kegiatan ekstrakurikuler adalah positif terlepas dari kategori NTP.



## Kesimpulan

Sistem Sanksi/Penghargaan Evaluatif dan Formal muncul untuk memberikan tekanan akuntabilitas yang diperlukan untuk mengubah perilaku pendidik dan praktik sekolah. Manfaat dari perubahan ini bagi siswa, bagaimanapun, tidak sepenuhnya jelas. Misalnya, jumlah waktu yang lebih banyak dihabiskan dalam pengajaran matematika yang ditemukan dalam sistem Sanksi/Imbalan Formal diasosiasikan dengan nilai matematika siswa yang lebih tinggi. Namun dalam hal efisiensi, analisis menunjukkan bahwa jam yang dihabiskan untuk pembelajaran matematika memiliki dampak yang sama terhadap skor PISA dalam matematika di seluruh kategori NTP. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun sistem Sanksi/Hadiah Formal mungkin menghabiskan lebih banyak waktu untuk matematika (dengan efek positif pada nilai matematika), mereka belum tentu lebih efisien dengan waktu yang dihabiskan daripada kategori NTP lainnya. Dengan demikian, argumen yang diajukan oleh para pendukung marketisasi pendidikan bahwa sanksi dan penghargaan lebih efisien daripada mekanisme akuntabilitas lainnya tidak didukung oleh temuan tersebut.

Meskipun prestasi siswa pada awalnya diukur lebih tinggi dalam sistem Sanksi/Peninjauan Formal, mengendalikan kebijakan yang membentuk kumpulan pengujian membuat hubungan positif awal dengan prestasi siswa menjadi tidak signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa praktek memilih masuk dan keluar siswa berdasarkan prestasi mereka mungkin menjadi pendorong utama perbedaan prestasi siswa. Selain itu, penelitian terdahulu menemukan sistem Sanksi/Penghargaan Formal lebih mungkin menampilkan konsekuensi yang tidak diinginkan seperti angka putus sekolah yang lebih tinggi (Jacob, 2001; West dan Pennell, 2000), pergantian guru yang lebih tinggi di sekolah dan persentase siswa yang terpinggirkan yang lebih tinggi (Clotfelter et al., 2004; Figlio dan Loeb, 2011; Waterreaus,

2003), memberi bobot lebih lanjut pada saran bahwa hasil yang tidak diinginkan dari bentuk paksaan akuntabilitas pendidik mungkin lebih besar daripada manfaat potensial.

Perhatikan bahwa penelitian ini tidak dapat dan tidak membuat klaim mengenai kausalitas asosiasi yang terungkap. Sekolah/sistem yang menghadapi kesulitan (misalnya kinerja siswa yang rendah) mungkin telah memperkenalkan kebijakan/praktik baru (misalnya sanksi formal dan penghargaan) untuk memperbaiki situasi mereka, sedangkan sekolah/sistem yang sudah berjalan dengan baik mungkin tidak mengubah kebijakan mereka. /praktik. Untuk mengatasi hal ini, penting untuk mempertimbangkan waktu implementasi kebijakan selain variabel yang telah disajikan di sini. Penelitian lebih lanjut tentang topik ini dapat berhasil mengeksplorasi dimensi tambahan ini.

Mengingat temuan penelitian ini, pembuat kebijakan harus hati-hati mengevaluasi manfaat potensial dibandingkan dengan masalah ekuitas yang mungkin terjadi ketika mempertimbangkan bentuk akuntabilitas yang memaksa. Asosiasi sistem Sanksi/Penghargaan Formal dengan kecenderungan untuk mengecualikan siswa dengan SES rendah dan siswa berprestasi rendah dari pengujian komparatif memerlukan perhatian cermat pada konsekuensi untuk tujuan pendidikan yang lebih luas, seperti inklusi sosial dan akses setara ke pendidikan berkualitas.

##### Catatan

1. Pada bab ini yang dimaksud dengan tes adalah tes standar berskala besar yang merupakan bagian dari sekolah, program pengujian distrik, regional atau nasional.

# References

Belfield, C.R., and H.M. Levin (2002), “The effects of competition between schools oneducational outcomes: A review for the United States”, *Review of EducationalResearch*, Vol. 72/22, pp. 279-341.

Benavot, A. and E. Tanner (2007), “The growth of national learning assessments in the world, 1995- 2006”, Background paper for the Education for All *Global Monitoring Report 2008: Education for All by 2015: Will We Make It.*

Bishop, J. et al. (2000), “The role of end-of-course exams and minimal competency exams in standards- based reforms”, *Center for Advanced Human Resources Studies (CAHRS) Working Paper Series*, Vol. 4/1, Cornell University.

Booher-Jennings, J. (2005), “Below the bubble: ‘Educational triage’ and the Texas accountability

system”, *American Education Research Journal*, Vol. 42/2, pp. 231-268.

Carnoy, M. and S. Loeb (2003), “Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis”, *Educational Evaluation and Policy Analysis,* Vol. 24/4, pp. 305-331.

Chapman, D. and C. Snyder (2000), “Can high stakes national testing improve instruction: Re- examining conventional wisdom”, *International Journal of Educational Development,* Vol. 20/6, pp. 457-474.

Chiang, H. (2009), “How accountability pressure on failing schools affects student achievement”,

*Journal of Public Economics*, Vol. 93/9-10, pp. 1045-1057.

Chubb, J. and T. Moe (1990), *Politics, Markets, and America's Schools,* Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Clotfelter, C. et al. (2004), “Do school accountability systems make it more difficult for low performing schools to attract and retain high quality teachers?”, *Journal of Policy Analysis and Management,* Vol. 23/2, pp. 251-271.

Cronin, J. et al. (2005), *The Impact of the No Child Left Behind Act on Student Achievement and Growth,*

Northwest Evaluation Association, Evanston, IL.

Cullen, J. and R. Reback (2006), “Tinkering towards accolades: School gaming under a performance accountability system”, in T. Gronberg and D. Jansen (eds.), *Advances in Applied Microeconomics*, Emerald Group Publishing Limited, London, pp. 1-34.

Dee, T. and B. Jacob (2009), “The impact of No Child Left Behind on student achievement”, *National Bureau of Economic Research Working Paper,* No. 15531.

Elliot, S.W. and M. Hout (eds.) (2011), *Incentives and Test-Based Accountability in Education,*

National Academies Press, Washington, D.C.

Figlio, D. and S. Loeb (2011), “School accountability”, *Handbook of the Economics of Education*, Vol.

3, Elsevier, Amsterdam.

Figlio, D. (2006), “Testing, crime, and punishment”, *Journal of Public Economics*, Vol. 90/4-5, pp.

837-851.

Froese-Germaine, B. (2001), “Standardised testing + high-stakes decisions = educational inequity”,

*Interchange*, Vol. 32/2, pp. 111–130.

Gillborn, D. (1998), “Exclusions from school: An overview of the issues”, in *N. Donovan (ed.), Second Chances: Exclusion from School and Equality of Opportunity,* New Policy Institute, London.

Hanushek, E. and M. Raymond (2004), “The effect of school accountability systems on the level and distribution of student achievement”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 2/2- 3, pp. 406-415.

Hanushek, E. and M. Raymond (2005), “Does school accountability lead to improved student performance?”, *Journal of Policy Analysis and Management,* Vol. 24/2, pp. 297-327.

Harris, D. and C. Herrington (2006), “Accountability, standards, and the growing achievement gap:

Lessons from the past half-century”, *American Journal of Education,* Vol. 112/ 2, pp. 209-238.

Hursh, D. (2005), “The growth of high-stakes testing in the USA: Accountability, markets and the

decline of educational equality”, *British Educational Research Journal*, Vol. 31/5, pp. 605-622.

Jacob, B.A. (2005), “Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the

Chicago public schools”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89/5-6, pp. 761-796.

Jacob, B.A. (2001), “Getting tough? The impact of high school graduation exams”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 23/2, pp. 99-121.

Kamens, D.H., and C.L. McNeely (2010), “Globalisation and the growth of international educational testing and national assessment”, *Comparative Education Review*, Vol. 54/1, pp. 5-25.

Kornhaber, M.L. (2004a), “Assessment, standards, and equity”, *Handbook of Research on Multicultural Education,* Vol. 2, pp. 91-109.

Kornhaber, M.L. (2004b), “Appropriate and inappropriate forms of testing, assessment,and accountability”, *Educational Policy*, Vol. 18/1, pp. 45-70.

Lee, J. (2008), “Is test-driven external accountability effective? Synthesising the evidence from cross- state causal-comparative and correlational studies”, *Review of Educational Research*, Vol. 78/ 33, pp. 608-644.

Lewin, T. and J. Medina (2003), “To cut failure schools shed students”, *The New York Times*, 31 July 2003.

Luna, C. and C.L. Turner (2001), “The impact of the MCAS: Teachers talk about highstakes testing”,

*English Journal*, Vol. 91/1, pp. 79–87.

Mundy, K. (2006), “Education for All and the new development compact”, *International Review of Education,* Vol. 52/1, pp. 23-48.

Phelps, R.P. (2012), “The effect of testing on student achievement, 1910-2010”, *International Journal of Testing,* Vol. 12/1, pp. 21-43.

Phelps, R.P. (2000), “Trends in large-scale testing outside the United States”, *Educational Measurement: Issues and Practice*, Vol. 19/1, pp. 11–21.

Rose, P. (2005), “Is there a ‘fast track’ to achieving education for all?”, *International Journal of Educational Development,* Vol. 25/4, pp. 381-394.

Rosenkvist, M.A. (2010), “Using student test results for accountability and improvement: A literature review”, *OECD Education Working Papers*, No. 54, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5km4htwzbv30-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5km4htwzbv30-en)

Smith, W.C. (forthcoming),”National testing policies, school practices, and student outcomes: An analysis using data from PISA 2009”, *OECD Education Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

Smith, W.C. (2014a), “The global transformation toward testing for accountability”,*Education Policy Analysis Archives,* Vol. 22/116, [http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.](http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22) 1571.

Smith, W.C. (2014b), *The Global Expansion of the Testing Culture: National Testing Policies and the Reconstruction of Education,* Doctoral dissertation, Pennsylvania State University.

Springer, M.G. (2008). “The influence of an NCLB accountability plan on the distribution of student

test score gains”, *Economics of Education Review*, Vol. 27/ 5, pp. 556-563.

Volante, L. (2007), “Evaluating test-based accountability perspectives: An international perspective”, Paper presented at the Association for Educational Assessment Europe’s 8th Annual Conference, 8-10 November 2007, Stockholm, Sweden.

Waterreus, I. (2003), *Lessons in Teacher Pay: Studies on Incentives and the Labour Market for Teachers*, Doctoral dissertation, University of Amsterdam.

West, A. and H. Pennell (2000), “Publishing school examination results in England: Incentives and consequences”, *Educational Studies*, Vol. 26/4, pp. 423-436.

West, A., H. Pennell and P. Noden (1998), “School admissions: Increasing equity, accountability and transparency”, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 46/ 2, pp. 188-200.

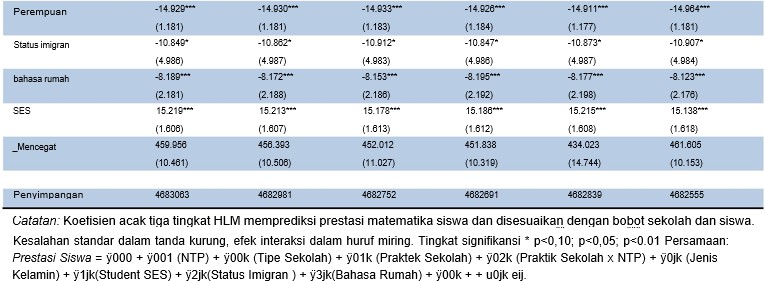
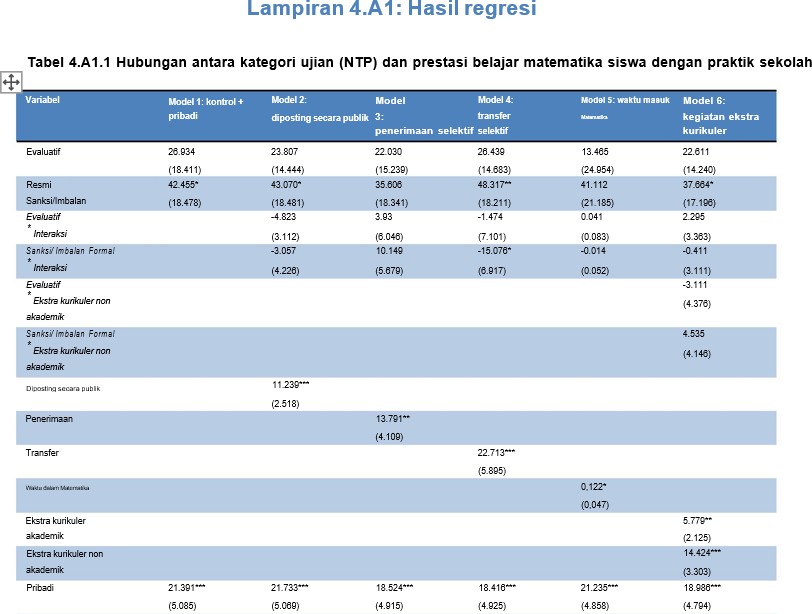
Woessman, L. (2007), “International evidence on school competition, autonomy, and accountability: A

review”, *Peabody Journal of Education*, Vol. 82/ 2-3, pp. 473-497.

Woessman, L. (2004), “The effect heterogeneity of central exams: Evidence from TIMSS”, TIMSS- Repeat and PISA, *CESifo Working Paper,* No. 1330*.*

Wong, M., T.D. Cook, and P.M. Steiner (2009), “No Child Left Behind: An interim evaluation of its effects on learning using two interrupted time series each with its own non-equivalent comparison series”, *Northwestern University Institute for Policy Research Working Paper Series,* WP-09-11.

Ysseldyke, J., A. Dennison and R. Nelson (2004), *Large-scale Assessments and Accountability Systems: Positive Consequences for Students with Disabilitie*



# Bab 5.

**Membuat beberapa pekerjaan akuntabilitas sekolah Making multiple school accountability work**

Edith Hooge

*TIAS, Universitas Tilburg*

*Pertanyaan tentang bagaimana mengatur dan menyelaraskan bentuk dan proses akuntabilitas yang berbeda telah mendapatkan relevansi sebagai dampak desentralisasi dan pengenalan mekanisme pasar di banyak negara OECD telah menjadi jelas. Pemerintah pusat masih dianggap bertanggung jawab oleh masyarakat umum untuk memastikan pendidikan berkualitas tinggi, meskipun mereka memainkan peran yang lebih terbatas karena otonomi di tingkat lokal telah meningkat. Bab ini menganalisis tren dalam mekanisme dan proses akuntabilitas dan menyatakan bahwa ukuran akuntabilitas vertikal, yaitu akuntabilitas regulasi dan kinerja sekolah, dapat ditingkatkan secara bermanfaat. Bab ini menjelaskan bagaimana akuntabilitas sekolah majemuk, yaitu, tindakan horizontal yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, membuahkan hasil dalam berbagai bentuk dan konteks dan dalam kondisi apa akuntabilitas tersebut dapat berkembang. Dengan mempertimbangkan sifat dan tujuan pendidikan yang bernuansa dan menggabungkan berbagai bentuk akuntabilitas, akuntabilitas sekolah ganda memiliki potensi untuk meningkatkan sistem pendidikan secara keseluruhan, kebijakan reformasi, dan karena itu pada akhirnya meningkatkan kualitas pendidikan.*

Bab ini didasarkan pada karya sebelumnya yang diterbitkan sebagai: Hooge, E., T. Burns dan H. Wilkoszewski (2012), "Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability", OECD Education Working Papers, No. 85, OECD Publishing , Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en)

## Pengantar

Bagaimana membuat dewan pengurus sekolah yang semakin otonom dan sekolah bertanggung jawab atas keputusan dan kinerja mereka telah menjadi pertanyaan yang mendesak bagi pemerintah pusat. Selama tiga dekade terakhir, lokus pengambilan keputusan administratif dalam pendidikan telah terdesentralisasi di banyak negara OECD. Otoritas lokal, dewan pengurus sekolah dan sekolah telah diberikan kebebasan yang lebih besar dalam perumusan strategi, menentukan tujuan dan pengambilan keputusan untuk penyampaian layanan pendidikan mereka. Hal ini dikombinasikan dengan peningkatan pilihan “pelanggan” (orang tua) dan penguatan kualitas “sisi pemasok” dengan memperluas otonomi profesional guru dan staf lainnya. Namun terlepas dari proses desentralisasi dan melembagakan mekanisme pasar ini, pemerintah pusat masih dianggap bertanggung jawab oleh masyarakat umum dan media untuk memastikan pendidikan berkualitas tinggi.

Dipicu oleh hasil tolok ukur internasional, seperti OECD Program for International Student Assessment (PISA) dan Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), perhatian semakin tertuju pada outcome sistem pendidikan di tingkat nasional sekaligus penetapan tujuan. , pengambilan keputusan dan apresiasi publik terhadap kualitas dan hasil pendidikan terjadi di tingkat lokal. Konsekuensinya, akuntabilitas sekolah menjadi topik kritis, khususnya bagaimana menyelaraskannya dengan akuntabilitas sistem pendidikan secara keseluruhan dan bagaimana membuatnya berjalan. Bab ini membahas penelitian tentang mekanisme dan proses akuntabilitas yang ada di berbagai tingkatan dalam sistem pendidikan dan munculnya bentuk- bentuk akuntabilitas baru yang mempertimbangkan suara dari beragam pemangku kepentingan lokal dan regional dan yang dapat disebut sebagai akuntabilitas ganda sekolah. Bab ini disusun sebagai berikut. Bab ini pertama-tama membahas pengertian akuntabilitas dan implikasinya terhadap sistem pendidikan dan tata kelolanya, diikuti dengan menjelaskan dua pergeseran yang lebih luas dalam konseptualisasi akuntabilitas sekolah: dari akuntabilitas berbasis peraturan ke akuntabilitas berbasis kinerja dan dari akuntabilitas tunggal ke akuntabilitas ganda dalam bentuknya yang terbaru. Bab ini membahas contoh-contoh akuntabilitas sekolah majemuk dari berbagai negara dan memberikan pandangan tentang kemungkinan, tantangan dan persyaratan dalam mengadopsi konsep akuntabilitas majemuk sekolah yang dapat diterapkan.

## Mengurai akuntabilitas dalam pendidikan

Dalam literatur penelitian, akuntabilitas disebut sebagai “*a catchword of the new century*” (Herman, 2003:43) tetapi juga sebagai “*an old and tricky subject*” (Barberis, 1998: 451). Meskipun dipahami sebagai “*notoriously slippery and multifaceted concept*” (Tenbensel et al., 2014: 6), dalam istilah yang sangat umum, akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai proses di mana para pelaku bertanggung jawab dan memberikan alasan kepada pemangku kepentingan atas tindakan dan/atau tindakan mereka. tindakan organisasi mereka (Acar, Guo dan Yang, 2012; Schillemans, 2008; Christensen dan Ebrahim, 2006; Pierre dan Peters, 2005).

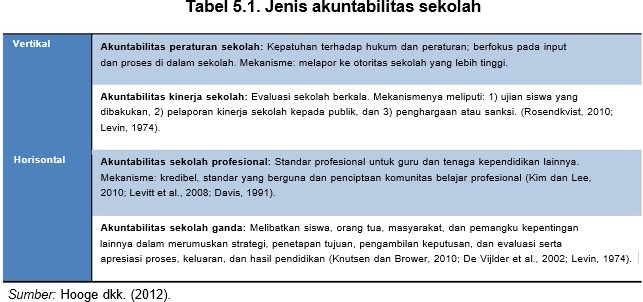
Secara tradisional, tujuan akuntabilitas dalam pendidikan adalah legitimasi melalui kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Selain tujuan legitimasinya, akuntabilitas juga telah digunakan sebagai sarana utama untuk perbaikan sejak prakarsa perbaikan sekolah pada tahun 1990-an. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa meminta sekolah bertanggung

jawab untuk mencapai standar yang tinggi justru akan memotivasi sekolah untuk meningkatkan kualitasnya (Geijsel, Krüger dan Sleegers, 2010). Saat ini, memperhitungkan, dan meningkatkan, kualitas layanan yang diberikan, dalam hal kualitas pendidikan (efektivitas), nilai uang (efisiensi), pemerataan atau akses adalah tujuan utama akuntabilitas dalam pendidikan, selain tujuan legitimasi.

## Empat jenis akuntabilitas sekolah

Dalam pendidikan, dua jenis mekanisme akuntabilitas yang umum digunakan: vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal bersifat top-down dan hirarkis. Ini menegakkan kepatuhan terhadap undang-undang dan peraturan dan/atau membuat sekolah bertanggung jawab atas penggunaan sumber daya sehubungan dengan kualitas pendidikan yang mereka berikan (efisiensi dan efektifitas).

Akuntabilitas horizontal, juga diidentifikasi sebagai akuntabilitas "ke bawah" dan "samping" atau "lateral" dalam literatur, mengandaikan hubungan non-hierarkis. Ini diarahkan pada bagaimana sekolah dan guru menjalankan profesinya dan/atau bagaimana sekolah dan guru menginformasikan dan melibatkan banyak pemangku kepentingan dan bertanggung jawab kepada mereka mengenai penetapan tujuan sekolah, perumusan strategi, pengambilan keputusan, implementasi dan hasil dalam hal kualitas pendidikan. proses, keluaran dan hasil. Masing-masing dari kedua jenis akuntabilitas tersebut dibagi lagi menjadi dua subbagian: akuntabilitas vertikal menjadi akuntabilitas peraturan sekolah dan akuntabilitas kinerja sekolah dan akuntabilitas horizontal menjadi akuntabilitas sekolah profesional dan akuntabilitas ganda sekolah (lihat Tabel 5.1 di bawah).



## Defisit akuntabilitas dalam pendidikan

Pertanyaan tentang bagaimana mengatur dan menyelaraskan berbagai bentuk dan proses akuntabilitas telah mendapatkan relevansi sebagai dampak desentralisasi dan pengenalan mekanisme pasar di banyak negara menjadi jelas: pemerintah pusat memainkan peran yang lebih terbatas karena otonomi di tingkat lokal telah meningkat. Sejalan dengan ini, dua defisit akuntabilitas muncul.

Pertama, tampaknya sulit meminta pertanggungjawaban pemerintah pusat atas kegagalan kebijakan pendidikan melalui sistem akuntabilitas publik tradisional seperti pemilu, ketika pemerintah pusat hanya memainkan peran yang memungkinkan atau mengendalikan secara tidak langsung. Sebaliknya, aktor-aktor non-pemerintah yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan pendidikan, seperti dewan pengurus sekolah, cenderung tidak dipilih sebagai pejabat dan karenanya tidak dapat dimintai pertanggungjawaban melalui proses pemilihan. Hal ini memunculkan defisit akuntabilitas pertama: kekhawatiran tentang legitimasi sekolah dan dewan sekolah yang dapat muncul karena mereka tidak dapat dimintai pertanggungjawaban langsung oleh publik atas keputusan dan kinerja mereka.

Kedua, akuntabilitas kinerja sekolah dan penetapan standar nasional sekarang umum digunakan di sebagian besar negara OECD. Pemerintah pusat sangat bergantung pada sistem akuntabilitas kinerja untuk memantau, mengontrol, dan mengarahkan kualitas pendidikan. Hal ini memungkinkan perbandingan yang relatif objektif dan jelas antara kinerja sekolah dan sistem pendidikan secara keseluruhan. Kelemahan dari akuntabilitas kinerja sekolah adalah bahwa tes standar itu sendiri tidak dapat mencerminkan seluruh tujuan dan sasaran sekolah seperti keterampilan sosial, perkembangan moral, persiapan untuk pasar tenaga kerja, integrasi, dll., yang seharusnya menjadi tujuan sekolah. dimintai pertanggungjawaban. Defisit akuntabilitas kedua dalam pendidikan dengan demikian menyangkut pertanyaan tentang bagaimana meningkatkan akuntabilitas kinerja sekolah sehingga tes standar dapat dilengkapi dengan instrumen lain yang akan menilai seberapa baik sekolah atau sistem sekolah memenuhi standar kualitas dan hasil pendidikan yang lebih luas.

## Ketegangan dalam akuntabilitas

Teori pemangku kepentingan memberikan perspektif yang berguna untuk mempelajari proses akuntabilitas, tidak hanya karena memberikan kerangka kerja untuk fokus pada bagaimana sekolah memindai lingkungan mereka untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan yang relevan sebagai akuntan mereka, tetapi terutama karena menyoroti ketegangan yang melekat dalam akuntabilitas. Sambil memperhitungkan tujuan, strategi, keputusan, kinerja, dan hasil mereka, sekolah dihadapkan dengan kepentingan, posisi, perspektif, dan persyaratan pemangku kepentingan yang berbeda dan sering saling bertentangan (Tenbensel et al., 2014; LeRoux, 2009, lihat juga OECD, 2015b).

Di bidang pendidikan, ketegangan antara apa yang disebut akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal cenderung menjadi yang paling menonjol karena di sebagian besar negara pemerintah pusat, secara konstitusional dianggap bertanggung jawab untuk menyediakan pendidikan berkualitas, menyediakan dana dan menetapkan kerangka hukum. Secara umum, pemerintah pusat menuntut penghitungan yang ketat untuk sumber daya dan keabsahan, seringkali dalam ukuran proses-output yang dapat diukur. Biaya transaksi dari

akuntabilitas vertikal dalam pendidikan ini mungkin tinggi dan dapat, jika tidak diselaraskan dengan baik, menyebabkan ketegangan dengan proses akuntabilitas horizontal seperti memenuhi standar profesional untuk guru dan tenaga kependidikan atau membuat konsep kualitas pendidikan dalam hal persyaratan orang tua, institusi untuk pendidikan lebih lanjut. pendidikan atau dunia kerja. Misalnya, proyek penelitian Kim dan Lee (2010) tentang dampak persyaratan akuntabilitas yang bersaing di lembaga layanan manusia nirlaba (kesehatan mental, cacat perkembangan, layanan perumahan, pekerjaan komunitas, dan pencegahan alkohol dan narkoba) mengungkapkan bahwa profesional dan lainnya karyawan agensi merasakan ketegangan di tempat kerja karena mereka semakin dipaksa untuk memprioritaskan akuntabilitas vertikal mengenai kepatuhan atas norma profesional. Diterapkan pada pendidikan, ini berarti bahwa format laporan dan standar kinerja yang sering dibingkai dengan ketat dan sering diubah membuat guru dan tenaga kependidikan lainnya merasa bahwa dokumentasi terputus dari misi profesional mereka. Meskipun setuju dengan kebutuhan profesional untuk melacak kemajuan dan kondisi siswa melalui dokumentasi catatan pendidikan, mereka merasa terpaksa untuk lebih memenuhi mandat akuntabilitas vertikal. Dari perspektif kebutuhan akuntabilitas horizontal, akuntabilitas vertikal akan dianggap “paling- paling sebagai gangguan yang tidak diinginkan dan paling buruk sebagai pengurangan serius […] sumber daya dan energi” (Tenbensel et al., 2014: 9).

Ketegangan dalam akuntabilitas horizontal juga terjadi dalam pendidikan. Perbedaan potensial antara kepentingan, posisi, perspektif dan persyaratan profesional pendidikan di satu sisi dan siswa, orang tua dan anggota masyarakat sebagai orang awam di sisi lain sudah diketahui dan telah terungkap oleh berbagai peneliti. Perbedaan ini dapat menyebabkan ketegangan antara dewan pengurus sekolah berbasis masyarakat dan orang tua dan pemimpin sekolah, guru dan staf. Misalnya, Balarin dan Lauder (2008) mencatat di pendidikan dasar Inggris “berkurangnya partisipasi warga sukarela dan anggota dari orang tua dan komunitas yang lebih luas dalam tata kelola sekolah. Penelitian yang ada menunjukkan kesenjangan yang meluas antara profesional (guru, kepala sekolah, anggota bisnis swasta) dan amatir (orang tua), yang menghambat keterlibatan orang tua yang lebih banyak dan lebih baik” (hal. 8). Contoh lain ditemukan di Afrika Selatan, di mana keterlibatan orang tua dalam tata kelola sekolah merupakan fenomena yang relatif baru. Para peneliti mengungkapkan ketegangan seperti keinginan orang tua yang berlebihan yang ingin “menjalankan” sekolah, atau ketidakaktifan orang tua dan pendidik yang menganggap partisipasi orang tua bermanfaat tetapi pada saat yang sama mengungkapkan kekhawatiran tentang orang tua yang melampaui batas mereka. Guru melaporkan merasa tidak nyaman dengan keterlibatan orang tua dalam apa yang mereka definisikan sebagai masalah profesional dan ketegangan dilaporkan antara nilai-nilai orang tua dan anggota masyarakat yang melekat dalam tradisi dan kebiasaan Afrika dan nilai-nilai kebijakan dan undang- undang sekolah modern (Brown dan Duku, 2008; Heystek , 2006, Grant Lewis dan Naidoo, 2004; Van Wyk, 2004). Ketegangan ini menguat ketika perbedaan sosial dan demografis antara profesional dan orang tua serta masyarakat semakin kuat (Hwang dan Powell, 2009).

Ketegangan antara siswa, orang tua dan anggota masyarakat serta pemangku kepentingan sekolah lainnya juga muncul dalam akuntabilitas horizontal. Posisi kekuasaan yang tidak setara di antara pemangku kepentingan yang berbeda ini dapat memungkinkan pemangku kepentingan yang lebih kuat untuk mendominasi pemangku kepentingan yang lebih lemah (Brandsen, Oude Vrielink, Schillemans dan Van Hout, 2010). Proses ini dapat terjadi pada sejumlah tingkatan, termasuk akses yang tidak setara ke badan pembuat keputusan, asimetri informasi dan kekuasaan, dan penyempitan agenda agar sesuai dengan pemangku kepentingan yang lebih kuat (Fung dan Wright, 2001). Kepemilikan dan penggunaan baik

pengetahuan profesional atau pengetahuan pengalaman dapat menjadi ganjalan antara sekolah dan pemangku kepentingan mereka, serta antara pemangku kepentingan sekolah: posisi orang awam (warga/klien) yang hanya memiliki pengetahuan pengalaman dapat dilemahkan sebagai profesional (memberikan pengetahuan profesional) ikatan bersama dan memperkuat pertukaran informasi dan ikatan timbal balik mereka (Brandsen et al., 2010).

## Pergeseran akuntabilitas dalam pendidikan

Pertanyaan tentang bagaimana menyelaraskan berbagai bentuk akuntabilitas sedemikian rupa sehingga defisit akuntabilitas dapat diatasi telah menjadi relevan di banyak negara. Identifikasi berbagai jenis dan bentuk akuntabilitas sekolah (lihat Tabel 5.1) membantu menjelaskan dua pergeseran terbaru dalam akuntabilitas pendidikan: (1) langkah untuk melengkapi akuntabilitas sekolah dengan akuntabilitas kinerja sekolah, dan (2) menjajaki kemungkinan untuk memindahkan dari tanggung jawab sekolah tunggal menjadi ganda.

###### Pergeseran akuntabilitas #1: Melengkapi regulasi dengan akuntabilitas kinerja sekolah

Karena undang-undang dan peraturan merupakan instrumen kebijakan penting untuk mengarahkan pendidikan, mekanisme akuntabilitas sekolah peraturan selalu dan masih digunakan secara luas. Ini terutama mencakup informasi tentang siswa dan karakteristik siswa. Yang lebih jarang tetapi masih umum adalah data tentang masalah keselamatan, kurikulum, fasilitas dan lapangan, dan kualifikasi guru. Domain dengan negara paling sedikit yang melaporkan data kepatuhan terkait dengan keuangan dan tata kelola sekolah (OECD, 2011).

Untuk menyeimbangkan otonomi yang lebih besar yang diberikan kepada sekolah/dewan sekolah dan penggunaan mekanisme pasar, akuntabilitas peraturan sekolah telah dilengkapi dengan akuntabilitas kinerja sekolah sejak tahun 1990-an di banyak negara anggota OECD. Sebagai kecenderungan umum, saat ini pemerintah pusat mulai mengarahkan pendidikan berdasarkan faktor-faktor keluaran daripada faktor-faktor masukan yang terperinci. Bentuk- bentuk pendanaan block grant diperkenalkan, memungkinkan sekolah untuk memutuskan secara bebas bagaimana membelanjakan anggaran mereka untuk biaya staf dan non-staf. Selain itu, kurikulum terperinci dan resep organisasi kelas diganti dengan tingkat pencapaian siswa dan tujuan pembelajaran yang ingin dicapai, dan mekanisme pasar diperkenalkan untuk meningkatkan pilihan orang tua dan mendorong kompetisi sekolah. Pergeseran dari pengarahan input ke output ini disertai dengan pengenalan akuntabilitas kinerja sekolah (OECD, 2011; Marks dan Nance, 2007; Ladd, 2001). Akuntabilitas kinerja sekolah tersebar luas saat ini di negara- negara OECD, tetapi frekuensi dan cakupannya sangat bervariasi di antara dan di dalam negara (lihat Kotak 5.1) (OECD, 2012).

**Kotak 5.1. Praktek akuntabilitas kinerja sekolah**

Tes siswa standar memainkan peran penting dalam menilai efektivitas dan hasil dari sistem pendidikan suatu negara. Ujian nasional adalah tes standar yang memiliki konsekuensi formal bagi siswa, seperti kelayakan untuk melanjutkan ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi atau memperoleh gelar yang diakui secara resmi. Ini paling umum di tingkat menengah atas (23 dari 36 negara melaporkan) dan paling sedikit terjadi di tingkat sekolah dasar (4 dari 36 negara melaporkan).

Pelaporan hasil ujian nasional bersifat campuran di 23 negara di mana informasi ini tersedia1. Pelaporan publik berarti bahwa informasi ini dibagikan dengan:

* siswa, administrator sekolah, guru atau orang tua di sebagian besar negara
* media di 11 dari 23 negara2 (OECD, 2012).

Penghargaan dan sanksi, elemen ketiga dari akuntabilitas kinerja sekolah, jauh lebih jarang. Itu dilakukan hanya di empat negara OECD: Denmark, Italia, Belanda dan Amerika Serikat (OECD, 2011).

###### Pergeseran dalam akuntabilitas #2: Dari akuntabilitas tunggal ke multi akuntabilitas?

Akuntabilitas kinerja sekolah adalah alat yang baik untuk mengarahkan keluaran karena memungkinkan pemerintah pusat untuk mengarahkan sekolah dan dewan sekolah berdasarkan kinerja mereka. Ini adalah landasan akuntabilitas dalam sistem pendidikan terdesentralisasi, meskipun seperti yang dijelaskan pada Kotak 5.1, negara-negara telah memilih untuk menggunakannya dengan cara yang paling sesuai dengan sistem masing-masing. Pergeseran ke akuntabilitas kinerja sekolah merupakan langkah penting dalam memastikan kontrol kualitas dan pengarahan yang efektif dari sistem desentralisasi. Namun, jika pemerintah hanya mengandalkan akuntabilitas kinerja sekolah dalam menilai keadaan pendidikan, elemen penting dari kualitas pendidikan yang tidak begitu mudah diukur seperti sosialisasi, pengetahuan umum, integrasi, dan pengembangan pribadi mungkin akan terabaikan. Penelitian telah mengidentifikasi sejumlah efek yang tidak diinginkan dari akuntabilitas kinerja sekolah (Morris, 2011; Rosenkvist, 2010; Feng, Figlio dan Sass, 2010; Resnick, 2006; Kane dan

Staiger, 2002; Ladd, 2001):

* memiskinkan proses belajar mengajar sebagai akibat dari “*teaching to the test* "
* mempersempit kurikulum agar fokus pada unsur-unsur yang diujikan
* menekankan kegagalan alih-alih pembelajaran atau peningkatan jika akuntabilitas kinerja tidak memiliki intervensi positif yang dirancang untuk membantu dan mendukung sekolah berkinerja rendah
* mengurangi kualitas staf di sekolah yang melayani siswa berprestasi rendah.

Semakin tinggi taruhannya untuk pemimpin sekolah dan guru, semakin banyak efek yang tidak diinginkan/tidak diinginkan ini mungkin terjadi (Resnick, 2006). Oleh karena itu, meskipun akuntabilitas kinerja sekolah merupakan alat yang berguna bagi pemerintah pusat untuk memantau kualitas prestasi siswa, hal tersebut bukanlah solusi yang menyembuhkan untuk semua dalam mengamankan kualitas pendidikan dalam arti luas dan komprehensif. Di

beberapa negara OECD telah ada langkah untuk memperluas gagasan akuntabilitas ke pendekatan multi-cabang yang akan mencakup data dari ukuran kinerja sekolah dan melengkapinya dengan penilaian dan umpan balik dari sumber lain (Faubert, 2009; Hooge, van der Sluis dan de Vijlder, 2004). Sumber-sumber lain ini melibatkan unsur akuntabilitas ganda dan penataan pertukaran dan hubungan antara pemangku kepentingan yang relevan secara horizontal.

Elemen horizontal dalam tata kelola pendidikan memiliki tradisi yang relatif panjang di berbagai negara OECD. Dewan atau dewan sekolah yang terdiri dari anggota sukarela yang dipilih telah berusaha untuk mengintegrasikan suara orang tua ke dalam proses pemerintahan, seperti yang terlihat di Austria, Belgia (Wallonia), Jerman dan akhir-akhir ini juga di Amerika Serikat dan Afrika Selatan (lihat di atas). Contoh lain adalah Selandia Baru di mana masyarakat setempat sangat terlibat dalam kerja dewan sekolah. Kebijakan terbaru bertujuan untuk lebih memperkuat elemen horizontal ini (OECD, 2015a; Nusche et al., 2012). Namun, di beberapa negara, terutama Denmark, Belanda, dan Inggris Raya, ada kecenderungan yang lebih baru dalam layanan publik untuk beralih ke desain akuntabilitas sekolah berganda yang lebih mendalam.

Didefinisikan sebagai proses yang melibatkan siswa, orang tua, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam merumuskan strategi, pengambilan keputusan, dan evaluasi untuk pendidikan, akuntabilitas sekolah ganda bertujuan untuk memberikan: (1) legitimasi untuk strategi dan pengambilan keputusan sekolah (adalah sekolah melakukan hal yang benar?), (2) legitimasi kualitas layanan yang diberikan (apakah sekolah melakukan hal dengan baik?), dan (3) peningkatan kualitas layanan yang diberikan.

Memperluas akuntabilitas kinerja sekolah untuk mencakup beberapa pendekatan akuntabilitas sekolah merupakan opsi yang berpotensi menjanjikan bagi pemerintah pusat yang mencari pandangan holistik tentang kualitas pendidikan. Untuk berpikir tentang bagaimana dan mengapa hal ini dapat dilakukan, akan berguna untuk membedakan antara pengukuran “berorientasi proses” dan “berorientasi produk” (seperti tes standar) dalam akuntabilitas sekolah.

Pengukuran berorientasi proses didasarkan pada gagasan bahwa kinerja sekolah dapat diukur dan dievaluasi dari berbagai sudut dan oleh karena itu berbagai standar dan kriteria dapat digunakan. Penggunaan ukuran kinerja multidimensi memerlukan keterlibatan berbagai sumber (data kuantitatif, data kualitatif, narasi, laporan, observasi) dan pelaku yang berbeda (di dalam dan di luar organisasi sekolah) dalam mengukur berbagai proses di sekolah seperti pengajaran dan pembelajaran atau organisasi dan kepemimpinan. Pengaturan alternatif seperti peer review, self- assessment atau keterlibatan lebih beragam set evaluator (misalnya ahli, teman kritis, orang tua) dapat diadopsi untuk mencapai penilaian yang seimbang dan memperhitungkan faktor-faktor yang sulit untuk dihitung.

Cara berpikir lain tentang pendekatan *multi-pronged* adalah menempatkan sekolah dalam konteks yang lebih luas yang mencakup kolaborasi yang muncul antara organisasi di bidang pendidikan, kesejahteraan, perawatan remaja dan kesehatan dan klien mereka. Misalnya, komunitas praktik diciptakan untuk mengintegrasikan layanan dan lembaga yang terlibat dalam pendidikan dan pengasuhan anak dan untuk mendorong partisipasi orang tua, keluarga, dan masyarakat (Ranson, 2008). Praktik pengembangan sekolah tambahan dan pusat anak-anak telah didirikan di negara-negara seperti Denmark, Jerman, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Inggris Raya (Cummings, Dyson dan Todd, 2011). Misalnya, di Inggris Raya, prakarsa Full Service Extended School diperkenalkan pada tahun 2003 untuk memberikan

dukungan bagi satu atau lebih sekolahdi wilayah otoritas pendidikan lokal untuk “menyediakan berbagai layanan yang komprehensif, termasuk akses ke layanan kesehatan, pembelajaran orang dewasa dan kegiatan masyarakat serta dukungan belajar dan pengasuhan anak dari jam 8 pagi sampai jam 6 sore” (lihat Cummings et al., 2007).

Perkembangan seperti ini membawa konsekuensi pada mekanisme akuntabilitas: integrasi penyelenggaraan pelayanan dari berbagai institusi dan organisasi membutuhkan mekanisme akuntabilitas yang bersifat akumulasi dan terintegrasi. Acar dan rekan (2012) telah melakukan proyek penelitian tentang bagaimana mencapai akuntabilitas dalam bentuk tata kelola kolaboratif seperti kemitraan multi-organisasi. Mereka melakukan studi lapangan tentang pandangan para praktisi dari kemitraan sukarela yang dibentuk antara sekolah umum K-12 dan organisasi swasta dan nirlaba seperti kelompok masyarakat, bisnis, universitas, dan lembaga pemerintah di Amerika Serikat, semuanya dengan tujuan untuk mempromosikan keberhasilan siswa. Para praktisi dari kemitraan ini tampaknya lebih peduli dengan dimensi akuntabilitas “untuk apa” misalnya meningkatkan prestasi dan pengembangan siswa, memenuhi tujuan dan sasaran kemitraan, mempersiapkan tenaga kerja masa depan, mengurangi ketidakhadiran, menyediakan model peran orang dewasa dan seterusnya, daripada dengan pertanyaan akuntabilitas “kepada siapa”. Sehubungan dengan pertanyaan “kepada siapa”, mereka mengindikasikan untuk merasa bertanggung jawab terutama kepada siswa (penerima manfaat kemitraan) dan juga kepada mitra, bisnis, dan sekolah. Pada tingkat yang jauh lebih rendah, mereka merasa bertanggung jawab kepada kantor kemitraan, distrik sekolah, dewan pengawas atau legislatif kemitraan. Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa para praktisi kemitraan multi-organisasi memiliki pandangan akuntabilitas yang lebih berbasis klien dan berorientasi pada hasil.

Singkatnya, untuk mengurangi efek yang tidak diinginkan dari akuntabilitas kinerja sekolah, minat terhadap beberapa akuntabilitas sekolah telah berkembang dalam sepuluh tahun terakhir (Morris, 2011; Faubert, 2009; Ozga, 2009). Suatu bentuk akuntabilitas horizontal (lihat Tabel 5.1), akuntabilitas sekolah majemuk berarti bahwa sekolah bertanggung jawab kepada siswa dan orang tuanya, kepada anggota masyarakat, dan kepada masyarakat secara keseluruhan untuk berbagai aspek persekolahan, berdasarkan berbagai sumber informasi ( Biesta, 2004; Levin, 1974). Akuntabilitas ganda sekolah bertujuan untuk meningkatkan legitimasi dan kepercayaan dari masyarakat setempat melalui proses pembelajaran dan umpan balik yang diterimanya (Hooge dan Helderman, 2008; De Vijlder dan Westerhuis, 2002). Hal ini mensyaratkan sekolah bekerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan, pendukung dan konstituen di lingkungannya untuk:

* + membantu mereka belajar tentang hak dan kewajiban, persyaratan, keinginan dan harapan mereka tentang pendidikan
  + menjalin hubungan (dengan bernegosiasi, berkolaborasi dan/atau melibatkan mereka)
  + mendapatkan dukungan untuk kebijakan, strategi, keputusan dan praktik sekolah, dan dimintai pertanggungjawaban oleh mereka.

## Munculnya akuntabilitas ganda sekolah

Beberapa akuntabilitas sekolah membuahkan hasil dalam berbagai bentuk dan konteks.

Contoh beberapa akuntabilitas sekolah di tempat kerja ditemukan di:

###### Denmark

Di Denmark misalnya, beberapa akuntabilitas sekolah ditemukan dalam bentuk dasar. Tata kelola sekolah dasar dan menengah pertama dibagi antara dua badan: dewan lokal atau kota (*Kommunalbestyrelse*) dan dewan sekolah (*Skolebestyrelse*). Yang pertama membuka dan menutup sekolah, mempekerjakan dan memberhentikan guru, dan mengelola anggaran; yang terakhir menasihati dewan lokal atau kota sehubungan dengan desain kurikulum dan kegiatan sekolah. Ini terdiri dari lima sampai tujuh wakil terpilih dari orang tua; sesi bersama dewan kota dan sekolah juga dihadiri oleh kepala sekolah, guru dan siswa. Kepala sekolah bertanggung jawab kepada kedua badan tersebut (Stückler, 2005).

###### Inggris dan Wales

Di Inggris dan Wales, proses akuntabilitas sekolah ganda lebih berkembang. Di sini, setiap sekolah memiliki badan pengelola sekolah yang terdiri dari kepala sekolah, perwakilan orang tua yang dipilih, guru dan staf sekolah non-pengajaran, otoritas pendidikan lokal, serta perwakilan politik lokal. Badan ini bertanggung jawab atas administrasi umum (termasuk anggaran) dan pengangkatan dan pemecatan guru dan kepala sekolah (Stückler, 2005).

###### Skotlandia

Di Skotlandia, program pengembangan asesmen nasional “*Assessment is for Learning*” (AifL) secara kasar berfokus antara tahun 2002 dan 2012 untuk menyelaraskan “penilaian untuk pembelajaran” dan “penilaian untuk akuntabilitas”. AifL menyiratkan akuntabilitas ganda, yang dalam program ini diberi label sebagai “akuntabilitas cerdas”. Hutchington dan Young (2012) menegaskan dalam studi evaluasi mereka tentang AifL (2012) bahwa pengaturan pelaporan khusus adalah syarat untuk menerapkan akuntabilitas ganda atau cerdas. Dalam program AifL serangkaian acara “*Open Space*” untuk orang tua diluncurkan untuk menemukan harapan orang tua untuk melaporkan: “Berlawanan dengan harapan, fokus orang tua jelas pada 'belajar seumur hidup' dan mengetahui apa yang dipelajari anak-anak mereka dan pelajaran mereka. kekuatan dan kebutuhan pengembangan, sehingga mereka dapat mendukungnya dalam kemitraan dengan sekolah. Umpan balik orang tua secara eksplisit mengacu pada keinginan penilaian untuk mendukung pembelajaran, bukan lebih banyak tes” (Hutchington dan Young, 2012: 66). Selanjutnya, selebaran penjelasan untuk orang tua tentang AifL diterbitkan untuk mendukung sekolah dalam komunikasi mereka dengan orang tua dan sejumlah komunitas belajar didukung untuk mengeksplorasi cara mengenali dan melaporkan seluruh pencapaian siswa.

###### Belanda

Di Belanda ada gerakan kuat menuju akuntabilitas ganda sekolah. Semua kode tata kelola pendidikan Belanda mewajibkan sekolah untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan yang relevan dan melibatkan mereka dalam perumusan strategi, penetapan tujuan, pengambilan keputusan, dan evaluasi serta apresiasi proses, keluaran dan hasil

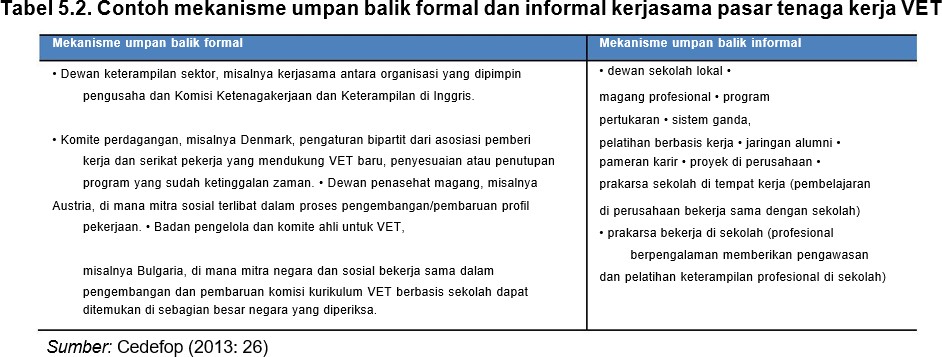
pendidikan, yang disebut sebagai “melakukan dialog horizontal”. Daya tarik dari kode tata kelola ini semakin kuat karena organisasi nasional dewan pengurus sekolah menetapkan kepatuhan terhadap kode tata kelola ini sebagai persyaratan keanggotaan. Inisiatif lain yang menarik di Belanda adalah proyek yang disebut Windows for Accountability (*Vensters voor verantwoording*), diujicobakan dari tahun 2007 oleh VO- raad, organisasi dewan pengurus sekolah menengah. Pada tahun 2010, Windows untuk Akuntabilitas diluncurkan sebagai proyek nasional. Meskipun merupakan layanan sukarela, saat ini digunakan oleh 94% sekolah menengah Belanda. Berbasis situs web, proyek ini memposting informasi tentang organisasi dan kualitas sekolah menengah Belanda dengan cara yang sederhana dan standar. Situs web ini dapat diakses oleh publik dan berisi data kuantitatif dari tes dan penilaian standar serta komentar penjelasan dari sekolah tentang praktik mengajar mereka, hasil pembelajaran, kualitas guru, iklim sekolah, dll. PO-raad, organisasi dari dewan pengurus sekolah dasar, bergabung dengan proyek ini pada tahun 2012 dan mengupayakan 100% cakupan nasional pada tahun 2015. Pada tahun 2014, informasi tentang 80% sekolah dasar Belanda tersedia.

###### California, AS

Pada tahun 2013, pendekatan berbasis komunitas yang menciptakan proses Local Control Funding Formula (LCFF) untuk pembiayaan sekolah diperkenalkan di California, AS. Vasquez Heilig dkk. (2014) melakukan analisis undang-undang LCFF dan menemukan bahwa semua kabupaten dan piagam yang menerima dana di bawah LCFF diharuskan untuk mengembangkan rencana akuntabilitas lokal (LCAP) yang harus mencakup tujuan dan prioritas khusus kabupaten atau piagam, menangani prioritas negara bagian dan lokal. Langkah-langkah kuantitatif dan kualitatif dapat dirumuskan untuk mengukur jalur dan kemajuan menuju tujuan dan sekolah atau dewan pengurus diperlukan untuk meminta masukan dari semua pihak yang berkepentingan ketika mengembangkan LCAP-nya: guru, kepala sekolah, administrator, profesional layanan pendidikan, tawar-menawar lokal unit, orang tua dan siswa. Selain itu, kontrol masyarakat dibentuk dengan mensyaratkan bahwa LCAP ditinjau oleh komite penasehat, tunduk pada komentar publik, dan disidangkan dalam setidaknya dua audiensi publik.

## Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan

Kerja sama antara lembaga Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan (VET) dan pasar tenaga kerja menggambarkan akuntabilitas ganda sekolah di tempat kerja. Dalam sistem VET, konektivitas dengan dunia kerja dan masyarakat dianggap sangat penting. Untuk menjembatani dan menyelaraskan pendidikan, pelatihan, dan pekerjaan, lembaga VET diasumsikan memperhatikan persepsi dan keyakinan pemberi kerja tentang tujuan, sasaran, konten, pedagogi, dan kualitas Pendidikan dan Pelatihan Kejuruan (VET). Ada banyak cara bagi lembaga VET untuk melakukan ini, dan berbagai contoh mekanisme umpan balik formal dan informal dari kerja sama pasar tenaga kerja VET di seluruh Eropa telah diidentifikasi, lihat Tabel 5.2 di bawah.



## Di luar bidang pendidikan

Contoh dari luar bidang pendidikan adalah Polandia, Inggris dan sekali lagi, Belanda. Negara-negara ini telah mengambil langkah-langkah untuk memperkenalkan berbagai sistem akuntabilitas dalam pelayanan publik. Sebuah proyek penelitian pada 82 lembaga publik Belanda menunjukkan bahwa proses akuntabilitas horizontal bekerja untuk mendorong kekayaan informasi dan wawasan baru dalam pembelajaran organisasi. Dialog reflektif dengan para pemangku kepentingan bertujuan untuk memperbaiki daripada menilai; penilaian tidak digunakan sebagai alat kontrol melainkan untuk menasihati dan memberikan pelajaran operasional. Dengan demikian, tidak ada tekanan akuntabilitas jangka pendek dalam hal menyajikan hasil langsung dan para pelaku dalam proses ini dapat mengambil perspektif jangka panjang yang strategis. Penilaian yang dijelaskan tampaknya kurang didorong oleh pertimbangan politik jangka pendek, tetapi lebih memperhatikan kualitas layanan dari waktu ke waktu (Schillemans, 2008; untuk penelitian terkait tentang akuntabilitas ganda di sektor perumahan Belanda, lihat SEV, 2006).

Dalam bidang tata kelola perusahaan, beberapa negara juga telah pindah ke sistem akuntabilitas ganda. Di Amerika Serikat dan Inggris misalnya, apa yang disebut peraturan "Say-on-Pay" telah memungkinkan pemegang saham untuk mengekspresikan suara mereka dengan memberikan suara pada kebijakan gaji pejabat eksekutif perusahaan. Pemungutan suara ini tidak berfokus pada gaji itu sendiri, melainkan pada keseimbangan antara kompensasi dan kinerja korporasi. Proposal yang melewati ambang mayoritas belum tentu mengikat pengurus. Namun, mereka memberikan tekanan pada anggota dewan untuk merenungkan gaji eksekutif dan kemanjurannya untuk memberikan kinerja. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa Say- on-Pay tampaknya mengarah pada peningkatan besar dalam nilai pasar, profitabilitas, dan kinerja jangka panjang di perusahaan besar (Cuñat, Gine, dan Guadalupe, 2013).

Akuntabilitas berganda dengan demikian merupakan pilihan yang menarik bagi pemerintah yang tertarik untuk menambah ruang lingkup dan lingkaran umpan balik dari sistem akuntabilitas mereka. Namun, karena akuntabilitas ganda masih merupakan pendekatan yang cukup baru, pertanyaannya tetap: Apakah ini benar-benar berfungsi? Laporan awal beragam: ada apresiasi yang besar untuk proses dan suara pemangku kepentingan yang lebih luas. Namun, kementerian melaporkan keengganan untuk terlalu bergantung pada informasi yang dihasilkan oleh berbagai mekanisme akuntabilitas karena keraguan tentang keandalannya dan risiko kelebihan informasi. Atas dasar ini, pemerintah pusat disarankan untuk membahas

tujuan dan penggunaan berbagai mekanisme akuntabilitas dengan lembaga dan menyeimbangkan peluang (informasi untuk dipelajari, diperbaiki, diarahkan, dan dirumuskan kebijakan) dengan risiko (misalnya informasi yang berlebihan) ( Pengadilan Audit Belanda, 2011). Jika berbagai mekanisme akuntabilitas memang dianggap sebagai pelengkap mekanisme akuntabilitas vertikal, pemerintah pusat harus mengklarifikasi bagaimana dan sejauh mana hal ini dilakukan. Penting juga untuk mengelola ekspektasi organisasi dan individu yang terlibat (Brandsen et al., 2010). Kesepakatan tentang sifat dan luasnya informasi tambahan diperlukan seperti penelitian lebih lanjut tentang bagaimana akuntabilitas berganda bekerja dan pengaruhnya. Bagian terakhir dari makalah ini berfokus pada sisi praktis dari akuntabilitas ganda dan bagaimana hal itu dapat bekerja di sekolah.

## Bagaimana membuat beberapa akuntabilitas sekolah bekerja dalam pendidikan

Akuntabilitas horizontal adalah upaya yang bermanfaat tetapi sulit. Sentralitas dan “*pull*” akuntabilitas vertikal (hierarkis) terhadap pemerintah dan inspektorat menonjol dan dapat mengesampingkan proses akuntabilitas yang profesional dan berganda (LeRoux, 2009; Tenbensel et al., 2014). Yang terbaik, akuntabilitas ganda sekolah adalah sebuah proses di mana, setelah mengumpulkan wawasan nyata tentang kekuatan dan kelemahan sekolah, sebuah sekolah bertemu dengan para akuntannya untuk melakukan dialog yang bermanfaat tentang tanggung jawab sekolah. Keputusan dan kinerja dalam kaitannya dengan persepsi, harapan dan penilaian dari pemangku kepentingan yang berbeda. Agar hal ini terjadi, pemangku kepentingan terkait perlu diidentifikasi, dan dalam beberapa kasus dimotivasi dan/atau dilatih. Sekolah sendiri perlu membangun kapasitas dalam hal kepemimpinan untuk berbagai proses akuntabilitas sekolah, dan juga dalam hal kemampuan untuk menginterpretasikan dan menggunakan dengan benar data dari akuntabilitas kinerja sekolah (misalnya hasil penilaian) (lihat juga OECD, 2015b). Berikut berbagai proses yang terlibat dalam masing-masing kegiatan ini dijelaskan secara singkat dan contoh kegiatan dalam domain ini disediakan.

## Mengidentifikasi pemangku kepentingan

Organisasi, kelompok atau orang mana yang penting untuk legitimasi strategi sekolah, pengambilan keputusan, dan kualitas pemberian layanan? Dan pihak mana yang dapat mengevaluasi dan memberikan umpan balik yang berharga untuk meningkatkan kualitas pendidikan? Sehubungan dengan berbagai proses akuntabilitas, Hooge dan Helderman (2008) membedakan empat kategori pemangku kepentingan yang berbeda: primer, internal, vertikal, dan horizontal.

Dalam pendidikan, orang tua dan siswa adalah pemangku kepentingan utama. Guru dan staf pendidikan dan non-kependidikan lainnya adalah pemangku kepentingan internal dengan kepentingan yang jelas dalam keberhasilan sekolah. Pada jarak yang sedikit lebih jauh, pemerintah dan organisasi yang secara formal beroperasi atas nama pemerintah (seperti inspektorat atau kotamadya) beroperasi sebagai pemangku kepentingan vertikal. Terakhir, semua organisasi, kelompok, atau orang lain di lingkungan sekolah dengan tingkat kepentingan tertentu di sekolah adalah pemangku kepentingan horizontal.

Dengan demikian, melibatkan orang tua dalam berbagai proses akuntabilitas dapat membantu meningkatkan kinerja siswa. Keterlibatan orang tua yang lebih besar dapat dipupuk

dengan menjelaskan cara-cara di mana orang tua dapat berkontribusi dan berpartisipasi, dengan memastikan bahwa tujuan keterlibatan orang tua sudah jelas; dengan memberikan pelatihan bagi orang tua untuk memainkan peran advokasi, dengan kepemimpinan sekolah yang kuat, dan, yang terpenting, dengan melembagakan kerangka pengambilan keputusan yang memberi orang tua pengaruh dan suara nyata dalam pengambilan keputusan (Caldwell, 2012; Leithwood, 2009).

## Membangun kapasitas pemangku kepentingan

Tidak selalu terpikir oleh banyak pemangku kepentingan untuk bertindak sebagai akuntan terhadap sekolah. Jika sebuah sekolah gagal memperhatikan pengetahuan, motivasi atau posisi pemangku kepentingan sebagai calon akuntan, maka pemangku kepentingan yang berharga tetapi lebih lemah berisiko dikecualikan. Hal ini mengurangi kualitas berbagai proses akuntabilitas.

Meskipun beberapa proses akuntabilitas bersifat non-hierarkis, ini tidak berarti bahwa hubungan antara sekolah dan akuntan horizontal sama dalam segala hal. Dalam beberapa kasus, pemangku kepentingan memiliki tingkat organisasi, pengetahuan, dan keterlibatan yang sama dengan sekolah, tetapi dalam situasi lain, pemangku kepentingan akan memiliki pengetahuan dan keterlibatan yang lebih sedikit daripada sekolah itu sendiri. Ini mungkin berarti bahwa sekolah terkadang lebih termotivasi dan siap untuk masuk ke dalam proses akuntabilitas dengan para pemangku kepentingan mereka daripada sebaliknya. Sekolah perlu melakukan pendekatan kepada pemangku kepentingan secara proporsional. Beberapa pemangku kepentingan memerlukan bantuan untuk memperoleh pengetahuan dan mengatur keterlibatan mereka sebagai akuntan. Meskipun mungkin mudah atau tergoda untuk "menilai" terhadap beberapa pemangku kepentingan tersebut, hal ini menimbulkan pertanyaan tentang kepentingan siapa yang pada akhirnya akan dilayani. Dan, tentu saja, hal yang sama berlaku dalam situasi sebaliknya.

## Perangkap potensial

Terlibat dalam berbagai proses akuntabilitas mungkin menuntut terlalu banyak dari orang tua dan anggota masyarakat yang terlibat. Seringkali mereka kekurangan pengetahuan, waktu, kesabaran dan kebijaksanaan yang diharapkan untuk mereka keluarkan, atau, untuk memperolehnya dalam waktu singkat melalui pelatihan, atau mereka mungkin tidak menyadari masalah tersebut atau terlalu sibuk dengan kehidupan pribadi. Frustrasi nyata muncul ketika orang tua dan anggota masyarakat yang terlibat menganggap bahwa aturan permainan ditentukan oleh sekolah dan komunikasi adalah “jalan satu arah” daripada dialog yang benar- benar bebas dan terbuka (Leithwood, 2009). Menanggapi hal ini, orang tua dan anggota masyarakat dapat memilih untuk tidak terlibat, yang terkadang membuat sekolah salah menyimpulkan bahwa mereka puas dengan penyampaian layanan sekolah. Ini adalah kesempatan yang hilang untuk melibatkan pemangku kepentingan penting dan meningkatkan layanan dan pencapaian.

Kelelahan konsultasi dan partisipasi juga bisa menjadi perangkap akuntabilitas ganda. Brandsen dkk. (2010) menyimpulkan bahwa akuntabilitas berganda meningkatkan tekanan akuntabilitas karena melengkapi akuntabilitas vertikal tradisional daripada menggantikannya. “Banyak organisasi yang kami periksa menunjukkan bahwa mereka merasa terbebani oleh

meningkatnya jumlah dokumen [...] kelelahan anggota staf dicerminkan oleh para pemangku kepentingan, terutama klien individu, yang menunjukkan ketidaktertarikan yang semakin besar untuk diajak berkonsultasi dan terlibat” (hal. 17).

## Membangun kapasitas sekolah

Pekerjaan pemimpin sekolah sangat penting untuk membangun kapasitas sekolah untuk berbagai akuntabilitas karena proses akuntabilitas bertumpu pada keyakinan, pengalaman, dan praktik di sekolah. Ini membutuhkan pemimpin sekolah yang mau dan mampu memberdayakan staf, dan pada gilirannya, untuk melibatkan dan berbagi tanggung jawab dengan orang tua dan anggota masyarakat setempat yang berkepentingan lainnya. Itu juga membutuhkan pemimpin sekolah yang bersedia dimintai pertanggungjawaban oleh mereka (Leithwood, 2001).

Selain kepemimpinan, kapasitas untuk menangani data merupakan elemen kunci dari peningkatan kapasitas sekolah sehubungan dengan akuntabilitas (Ozga, 2009). Massa data tersedia melalui sistem penilaian dan pemantauan, indikator efektivitas, target, inspeksi dan program peninjauan. Metode untuk mengakses informasi dan, akibatnya, menganalisis dan menafsirkannya, tidak terbukti dengan sendirinya di sekolah. Pada awal tahun 1970-an, banyak data yang relevan tidak tersedia untuk sekolah atau setidaknya tidak dalam bentuk yang mudah digunakan (Levin, 1974). Terlepas dari kurangnya ketersediaan dan kelayakan data, hingga saat ini sering terjadi kesenjangan antara kepentingan yang diungkapkan dalam data dan penggunaan data yang sebenarnya. Sekolah membutuhkan kemampuan untuk mengubah data menjadi pengetahuan yang sesuai untuk berbagai tujuan akuntabilitas. Hal ini membutuhkan evaluasi diri sekolah yang tepat: mendapatkan wawasan nyata tentang kualitas dan proses sekolah yang relevan dengan praktik akuntabilitas di berbagai bidang.

Mengatasi data mengharuskan pendidik sendiri menjadi ahli dalam menafsirkan data dan mengubahnya menjadi pengetahuan. Earl dan Katz (2002; 2006, dikutip dalam Geijsel et al., 2010: 62), menunjukkan tiga kapasitas yang dibutuhkan pemimpin sekolah untuk bekerja di dunia yang kaya data:

* + *Develop an inquiry habit of mind.* Pemimpin perlu menahan penilaian dan memiliki toleransi terhadap ambiguitas, menghargai pemahaman yang mendalam, mengambil berbagai perspektif dan secara sistematis mengajukan pertanyaan yang semakin terfokus.
  + *Become data literate*. Pemimpin harus menyadari bagaimana data yang berbeda dibutuhkan untuk tujuan yang berbeda; mereka harus mampu mengevaluasi data, mengenali data yang sehat dan tidak sehat, memiliki pengetahuan tentang konsep statistik dan pengukuran, mengenali jenis data lainnya (tidak hanya angka, tetapi juga pendapat, anekdot, pengamatan), untuk membuat interpretasi yang terpenting (sebaliknya menggunakan data untuk perbaikan cepat), dan memperhatikan pelaporan ke audiens yang berbeda.
  + *Create a culture of inquiry*. Pemimpin perlu melibatkan orang lain dalam menafsirkan dan terlibat dengan data, untuk merangsang rasa urgensi internal (memfokuskan kembali agenda), menyediakan waktu untuk interpretasi data dan untuk mencapai makna dan komitmen kolektif, dan menggunakan teman yang kritis.

Sekolah juga dapat memanfaatkan potensi teknologi berbasis internet untuk menangani akuntabilitas, lihat Kotak 5.2.

##### Kotak 5.2. Akuntabilitas daring

Teknologi berbasis internet memberi pemangku kepentingan peningkatan kemampuan dan minat untuk mendapatkan akses ke informasi tentang sekolah dan sekolah yang mereka anggap penting, dan di sisi penawaran, teknologi ini memungkinkan sekolah untuk mengungkapkan informasi. Dua tujuan akuntabilitas online dapat dibedakan.

* 1. *Disclosure*. Hal ini dapat dicapai dengan memposting konten di situs web seperti pernyataan misi, sejarah, visi, rencana, nilai dan tujuan, materi penganggaran, pelaporan penggunaan sumber daya keuangan dan dokumen terkait kepatuhan serta data dan informasi tentang output pendidikan, hasil dan masyarakat. dampak.
  2. *Dialogue*. Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan kebutuhan, preferensi, dan tuntutan pemangku kepentingan, memungkinkan pemangku kepentingan untuk memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan dan kebijakan, curah pendapat dan pemecahan masalah melalui formulir umpan balik, daftar diskusi, papan buletin, wiki kolaboratif, survei online, dan alat polling, penandaan dan proyek bookmark sosial, webinar.
  3. Untuk menguji sejauh mana organisasi nirlaba mengadopsi akuntabilitas berbasis internet, Saxton dan Guo (2014) menganalisis data dari 117 yayasan komunitas AS. Mayoritas memiliki “hubungi kami” yang paling mendasar, umpan balik atau ajukan pertanyaan di situs web mereka, sedangkan hanya 7% yang menggunakan mekanisme tingkat tinggi seperti survei pemangku kepentingan online, forum pesan interaktif, atau penilaian kebutuhan online. Pemanfaatan teknologi yang kurang parah dengan demikian disimpulkan. Dengan kata lain, peluang untuk menggunakan Internet untuk melibatkan pemangku kepentingan dapat ditingkatkan secara signifikan.

Sumber: Saxton dan Guo (2014).

Praktik akuntabilitas ganda belum membuahkan hasil dalam pendidikan, dan jumlah penelitian yang tersedia tentang topik ini masih sedikit. Namun berdasarkan teori dan pengalaman dari sektor lain, beberapa pelajaran dapat dipelajari untuk membuat beberapa akuntabilitas sekolah berhasil:

* + Penting untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan yang tepat. Proses identifikasi pemangku kepentingan dapat sangat dipengaruhi oleh “*stakeholder salience*”, yaitu kemampuan pemangku kepentingan untuk menarik perhatian sekolah, bergantung pada kekuatan, legitimasi, dan urgensi mereka *vis-à-vis* sekolah (Mitchell, Agle dan Wood, 1997). Untuk memastikan bahwa identifikasi pemangku kepentingan tidak terbatas pada yang paling menonjol, sekolah harus berupaya untuk melibatkan pihak yang

kurang kuat atau tidak aktif. pemangku kepentingan. Menjadi kurang kuat atau tidak aktif tidak berarti bahwa pemangku kepentingan ini tidak relevan dengan sekolah. Sebaliknya, ini sering kali merupakan pemangku kepentingan yang menjadi tujuan sekolah untuk memberi nilai tambah; oleh karena itu, sekolah membutuhkannya.

* + *Build stakeholder capacity* - membangun kapasitas pemangku kepentingan. Hal ini sangat penting saat membangun hubungan akuntabilitas dengan pemangku kepentingan yang lebih lemah yang mungkin tidak memiliki pengetahuan dan bahasa yang diperlukan untuk berperan sebagai akuntan dan, oleh karena itu, dapat secara tidak sengaja dikecualikan dalam proses akuntabilitas. Menghindari sikap apatis dan “*consultation fatigue*” adalah kuncinya karena hal itu melemahkan efektivitas proses, dan pada akhirnya kekuatan pendekatan ini ditentukan oleh akuntan yang paling lemah. Sekolah dapat melibatkan dan mengaktifkan pemangku kepentingan mereka dengan mengundang, dengan menyusun proses partisipasi dan akuntabilitas, dan dengan memotivasi dan memberdayakan mereka.
  + Evaluasi diri yang memberikan wawasan nyata tentang kualitas dan proses sekolah diperlukan untuk membuat akuntabilitas ganda berhasil. Evaluasi diri sekolah yang tepat membutuhkan “*assessment literacy*” (Fullan, 2007; Hutchinson dan Young, 2011) dari pimpinan sekolah serta dari guru dan staf profesional lainnya. Pekerjaan pemimpin sekolah sangat penting di sini: mereka harus memberdayakan staf untuk terlibat dan terbuka kepada orang tua dan anggota masyarakat setempat dan dimintai pertanggungjawaban oleh mereka, dan mereka harus menciptakan lingkungan yang efektif dengan membangun jembatan antara guru dan staf pendidikan dan tuntutan akuntabilitas eksternal. Otonomi dan lingkungan (tata kelola) yang memberikan dukungan mendorong kerja para pemimpin sekolah ini.

Peringatan: akuntabilitas banyak sekolah bukanlah obat mujarab. Akan sangat sederhana jika hanya mengandalkan satu konsep ini untuk menyelesaikan masalah akuntabilitas tingkat lokal karena hal ini juga dapat menyebabkan efek yang tidak diinginkan atau tidak diinginkan. Pertama, pemimpin sekolah dan guru dapat menggunakan penalaran defensif dan berhati-hati terhadap pengawasan dan campur tangan dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam akuntabilitas ganda. Mereka mungkin ingin menghindari akuntansi untuk keputusan, praktik, dan hasil mereka, dan akibatnya, memberikan hubungan akuntabilitas karakter simbolis atau palsu. Kedua, karena akuntabilitas majemuk sekolah sangat bergantung pada persepsi dan pengalaman pemangku kepentingan sekolah, ada juga risiko hanya memetakan (ketidak)puasan pemangku kepentingan, diwarnai oleh keinginan sosial dan/atau “mitos” tentang citra sekolah. Ketiga, penggunaan mekanisme pasar seperti daya saing sekolah dan pilihan orang tua dalam pendidikan dapat menjadi disinsentif untuk membuat akuntabilitas ganda sekolah benar-benar berfungsi karena terkadang terlalu banyak transparansi mengenai kelemahan sekolah dapat mengancam citra sekolah.

## Kesimpulan

Bab ini membahas pertanyaan berikut: Bagaimana sekolah dan dewan sekolah dapat dimintai pertanggungjawaban kepada publik atas keputusan dan kinerja mereka? Dalam sistem pendidikan yang terdesentralisasi, sekolah/dewan sekolah otonom tidak lagi cukup bertanggung jawab hanya untuk memenuhi faktor input, sebagaimana disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan; mereka juga harus memenuhi standar kualitas yang

disyaratkan untuk penyampaian layanan. Akuntabilitas kinerja sekolah adalah alat yang baik untuk ini karena memungkinkan pemerintah pusat untuk mengarahkan sekolah dan dewan sekolah berdasarkan kinerja mereka. Dalam hal ini, akuntabilitas kinerja sekolah merupakan landasan akuntabilitas dalam sistem pendidikan yang terdesentralisasi.

Namun, akuntabilitas kinerja sekolah tidak memungkinkan untuk menilai unsur-unsur seperti sosialisasi, pengetahuan umum, integrasi dan pengembangan pribadi. Itu juga tidak melihat membangun kepercayaan dan legitimasi lokal. Baru-baru ini, di beberapa negara telah ada kecenderungan untuk bergerak ke arah akuntabilitas banyak sekolah. Akuntabilitas sekolah berganda mempertimbangkan berbagai persepsi pemangku kepentingan yang berbeda tentang kualitas, efektivitas dan efisiensi sekolah. Ini dapat melengkapi akuntabilitas kinerja sekolah dengan melihat melampaui angka-angka dan juga mendefinisikan sekolah secara profesional dan demokratis.

Terakhir, namun tidak kalah pentingnya, ini bertujuan untuk mendorong transparansi dalam sistem dengan membukanya untuk pengawasan publik. Dalam praktiknya, pemerintah disarankan untuk membahas tujuan dan penggunaan berbagai mekanisme akuntabilitas dan menyeimbangkan peluang (informasi untuk dipelajari dan digunakan untuk meningkatkan, mengarahkan, dan merumuskan kebijakan) dengan risiko (kelebihan informasi). Jika beberapa mekanisme akuntabilitas sekolah benar-benar dianggap sebagai pelengkap mekanisme akuntabilitas vertikal, pemerintah pusat harus menyelaraskannya melalui kesepakatan dengan organisasi sekolah tentang bagaimana dan sejauh mana mekanisme akuntabilitas ganda diperkenalkan dan digunakan.

Ada banyak pergeseran dalam praktik dan penelitian akuntabilitas selama beberapa dekade terakhir. Masalah akuntabilitas merupakan prioritas utama negara-negara OECD dan salah satu perdebatan terpanas saat ini. Bab ini telah berupaya menyatakan bahwa ukuran- ukuran akuntabilitas vertikal, yaitu akuntabilitas peraturan dan kinerja sekolah, dapat secara bermanfaat ditambah dengan ukuran-ukuran horizontal yang melibatkan banyak pemangku kepentingan. Perpaduan ini bertujuan untuk membangun sistem akuntabilitas yang efisien dan efektif yang mempertimbangkan sifat dan tujuan pendidikan. Menggabungkan berbagai bentuk akuntabilitas akan membantu memperbaiki sistem pendidikan secara keseluruhan, kebijakan reformasi, dan karenanya pada akhirnya meningkatkan kualitas pendidikan.

##### Catatan

1. Australia, Republik Ceko, Denmark, Inggris (Britania Raya), Estonia, Finlandia, Prancis, Jerman, Hongaria, Islandia, Irlandia, Israel, Italia, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Polandia, Portugal, Skotlandia, Republik Slovakia , Slovenia, Spanyol, Amerika Serikat, Indonesia dan Federasi Rusia.
2. Denmark, Estonia, Prancis, Norwegia, Polandia, Portugal, Skotlandia, dan Federasi Rusia.

# References

Acar, M., C. Guo, and K. Yang (2012), “Accountability in voluntary partnerships: To whom and for what?”, *Public Organisation Review*, Vol. 12/2, pp. 157-174.

Barberis, P. (1998), “The new public management and a new accountability”, *Public Administration*, 76/3, pp. 451-470.

Balarin, M. and H. Lauder (2008), “The governance and administration of English primary education”, Interim report, University of Cambridge.

Ball, A. and S.P. Osborne, *Social Accounting and Public Management*, Routledge, London.

Biesta, G.J.J. (2004), “Education, accountability, and the ethical demand: Can the democratic potential of accountability be regained?”, *Educational Theory*, 54/3, pp. 233-250.

Brandsen, T. et al. (2010), “Non-profit organisations, democratisation and new forms of accountability: a preliminary evaluation”, in P. Osborne and A. Ball (eds.), *Social Accounting and Public Management*, Routledge, London, pp. 90-102.

Caldwell, B. (2012), “Review of related literature for the evaluation of empowering local schools”, Council for Educational Research, Australia.

Cedefop (2013), “Renewing VET provision: Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market”, *Research Paper no.37,* European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), Luxembourg.

Cummings, C., A .Dyson and L. Todd (2011), *Beyond the School Gates: Can Full Service and Extended Schools Overcome Disadvantage*?, Routledge, London.

Cuñat, V., M. Gine and M. Guadalupe (2013), “Say pays! Shareholder voice and firm performance”, *Upjohn Institute Working Paper 13-192*, Upjohn Institute for Employment Research. Kalamazoo, MI, [http://dx.doi.org/10.17848/wp13-192.](http://dx.doi.org/10.17848/wp13-192)

De Vijlder, F.J and A. Westerhuis (2002), “Meervoudige publieke verantwoording: Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk” [Multiple public accountability: conceptualisation and exploring the practice], Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam.

Dutch Court of Audit (2011), “Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie” [The Use of Horizontal Accounting Information], RWT-verkenningen deel 3, Algemene Rekenkamer, The Hague.

Faubert, V. (2009), “School evaluation: Current practices in OECD countries and a literature review”, *OECD Education Working Papers*, No. 42, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/218816547156>.

Feng, L., D. Figlio and T. Sass (2010), “School accountability and teacher mobility”, *Working Paper 47,* Calder Urban Institute.

Fullan, M. (2007), “The new meaning of educational change”, Teachers College Press, New

York.

Fung, A. and E.O. Wright (2001), “Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Society*, Vol. 2/1, pp. 5-41.

Geijsel, F.P., M.L. Krüger, and P.J.C. Sleegers (2010), “Data feedback for school improvement: The role of researchers and school leaders”, *The Australian Educational Researcher*, Vol. 37/2, pp. 59-75.

Herman, J. (2003). “2003 annual meeting theme and highlights – accountability for educational

quality: shared responsibility”, *Educational Researcher*, 32/1, p. 43.

Hooge, E.H. and J.K. Helderman (2008), “Klant en overheid koning. Over toezicht op meervoudige verantwoording door maatschappelijke ondernemingen” [Client and

Government King? About Monitoring Internally Horizontal Accountability by Dutch Societal Entrepreneurs], *Bestuurskunde*, Vol. 17/3, pp. 95-104.

Hooge, E.H., M.E. van der Sluis and F. J. de Vijlder (2004), “Stakeholders in beeld.

Overinstellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om

stakeholders te identificeren en te postioneren” [Visualising Stakeholders. About Educational

Institutions and Their Stakeholders], Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam.

Hutchinson, C. and M. Young (2011), “Assessment for learning in the accountability era: Empirical evidence from Scotland”, *Studies in Educational Evaluation*, Vol. 37/1, pp. 62-70.

Hwang, H. and W.W. Powell (2009), “The rationalisation of charity: The influences of professionalism in the nonprofit Sector”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 54/2, pp. 268-298.

Kane, J.K. and D. O. Staiger (2002), “The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures’, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16/4, pp. 91-114.

Kim, S.E. and J.W. Lee (2010), “Impact of competing accountability requirements on perceived work performance”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 40/1, pp. 100-118.

Knusten, W.L. and R.S. Brower (2010), “Managing expressive and instrumental accountabilities in nonprofit and voluntary organisations: A qualitative investigation, *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39/, pp. 588-610.

Ladd, H.F. (2001), “School-based educational accountability systems: The promise and the

pitfalls”, *National Tax Journal*, Vol. 54/2, pp. 385-400.

Leithwood, K. (2009), “Four key policy questions about parents engagement recommendations from the evidence”, in Deslandes, R. (ed.), *International Perspectives on Contexts, Communities and Evaluated Innovative Practices*, Family- School-Community Partnerships, Routledge, London, pp. 8-20.

Leithwood, K. (2001), “School leadership in the context of accountability policies”,

*Leadership in Education*, Vol. 4/3, pp. 217-235.

Leroux, K. (2009), “Managing stakeholder demands: Balancing responsiveness to clients and funding agents in non-profit social service organisations”, *Administration and Society*, Vol. 41/2, pp. 158-184.

Levin, H.M. (1974), “A conceptual framework for accountability in education”, *The School Review*, Vol. 82/3, pp. 363-391.

Marks, H.M. and J.P. Nance (2007), “Contexts of accountability under systemic reform:Implications for principal influence on instruction and supervision”, *Educational Administration Quarterly*, Vol. 43/1, pp. 3-37.

Mitchell, R.K., B.R. Agle and D.J. Wood (1997), “Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts”, *Academy of Management Review*, Vol. 22/4, pp. 853-886.

Morris, A. (2011), “Student standardised testing: current practices in OECD countries and a literature review”, *OECD Education Working Papers*, No. 65, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5kg3rp9qbnr6-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5kg3rp9qbnr6-en)

Nusche, D. et al. (2012), “School education in New Zealand”, *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand 2011*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264116917-5-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264116917-5-en)

OECD (2015a), *Education Policy Outlook 2015*: *Making Reforms Happen*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en)

OECD (2015b), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.17> 87/9789264245914-en.

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en.](http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en)

OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en.](http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en)

Oostdam, R. J. and E.H. Hooge (2012), “Making the difference with active parenting; forming educational partnerships between parents and schools”, *European Journal of Psychology of Education*, Vol. 28/2, pp. 337-351.

Ozga, J. (2009), “Governing education through data in England: From regulation to selfevaluation”, *Journal of Education Policy*, Vol. 24/2, pp. 149-162.

Pierre, J. and B.G. Peters (2005), *Governing Complex Societies*, *Trajectories and Scenarios*, Palgrave MacMillan, London.

Ranson, S. (2008), “The changing governance of education”, *Educational Management Administration & Leadership*, Vol. 36/2, pp. 201-219.

Resnick, L.B. (2006), “Making accountability really count”, *Educational Measurement: Issues and Practice*, Vol. 25/1, pp. 33-37.

Rosenkvist, M.A. (2010), “Using student test results for accountability and improvement: A literature review”, *OECD Education Working Papers*, No. 54, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5km4htwzbv30-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5km4htwzbv30-en)

Saxton, G.D. and Ç. Guo (2011), “Accountability online: understanding the web- basedaccountability practices of nonprofit organisations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* Vol. 40/ 2, pp. 270-295.

Schillemans, T. (2008), “Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies”, *Public Organisation Review*, Vol. 8/2, pp. 175-194.

SEV (2006), “Belanghouders identificatie tool” [Tool to identify stakeholders], Housing

experiments steering group, Rotterdam.

Stückler, A. (2005), “Die Wirksamkeit der Schulmanagementausbildung auf die Tätigkeit der Schulleiter – Eine Evaluationsstudie an Kärntens Pflichtschulen” [The effectiveness of the school management training to the business of the headmaster: An evaluation study of Carinthia compulsory schools], Doctoral dissertation, Alpen-Adria- Universität Klagenfurt, [www.seb.ph-kaernten.ac.at/downloads/dissertation2005-05-](http://www.seb.ph-kaernten.ac.at/downloads/dissertation2005-05-) 08.pdf.

Tenbensel, T., J. Dwyer and J. Lavoie (2014), “How not to kill the golden goose: Reconceptualising accountability environments of third-sector Organisations”, *Public Management Review*, Vol. 16/7, pp. 925-944.

Vasquez Heilig, J. et al. (2014), “Community-based school finance and accountability: A new

era for local control in education policy?”, *Urban Education*, vol. 49/8,pp. 871-894.

# BAGIAN 3.

**KAPASITAS DAN PENGGUNAAN PENGETAHUAN**

# Bab 6.

**Kompleksitas dalam sistem pendidikan birokrasi-federalis Complexity in a bureaucratic-federalist education system**

Lorenz Lassnigg

*Institute for Advanced Studies, Austria*

*Dalam kasus Austria, bab ini mengeksplorasi beberapa masalah utama kompleksitas dalam sistem terpusat. Pada bagian pertama, bab ini menjelaskan bahwa sementara sebagian besar sumber kompleksitas dalam sistem terpusat umumnya menambah yang ditemukan dalam sistem desentralisasi, tingkat sentralisasi (atau desentralisasi) tidak boleh dianggap sebagai dikotomi sebagai hal yang penting untuk kompleksitas struktural sistem adalah spesifiknya. mempersiapkan.*

*Berdasarkan hal ini, bab ini menjelaskan bagaimana ketegangan antara kebijakan dan politik sebagai dimensi dasar tata kelola dan pembuatan kebijakan lebih besar dalam sistem birokrasi-federalis seperti Austria karena susunannya yang kompleks secara struktural. Aspek penting dari keseluruhan keterkaitan dalam sistem terpusat terletak pada kenyataan bahwa banyak bagian dari kompleksitas tersembunyi di balik peraturan formal yang ada yang secara dangkal tampaknya “merasionalisasikan” praktik, namun dapat menciptakan kesenjangan yang substansial antara struktur formal dan praktik informal. .*

Bab ini didasarkan pada karya sebelumnya yang diterbitkan sebagai: Lassnigg, L. (2009), Policy Learning and Outcome Orientation in Austrian VET – Theoretical and Empiris Explorations, in FK Oser et al. (eds.), VET Boost: Towards a Theory of Professional Competencies, Essays in Honor of Frank Achtenhagen, Sense Publishers, Rotterdam/Chinese Taipei, hlm. 385-408.

Lassnigg, L. et al. (2007), “Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung” [Economic Assessment of the Structure and Efficiency of the Austrian School System and its Administration], laporan penelitian IHS yang ditugaskan oleh Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK ), [www.equi.at/dateien/ihs\_oekbew.pdf.](http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf)

## Pengantar

Bab ini memiliki dua tujuan, pertama untuk menghubungkan pekerjaan sebelumnya tentang tata kelola sistem pendidikan Austria secara eksplisit dan sistematis dengan pemahaman atau konsep kompleksitas dalam pembuatan kebijakan, dan kedua untuk mengeksplorasi implikasi dari perbedaan antara sistem tata kelola terpusat dan terdesentralisasi. untuk kompleksitas dalam pembuatan kebijakan. Kompleksitas adalah masalah yang ambigu dan sangat tidak disukai dalam pembuatan kebijakan, karena membuat berbagai hal dan proses menjadi rumit. Penulis mengingat beberapa kesempatan dalam wacana kebijakan di mana partisipan menuntut dari penelitian untuk menyederhanakan objek yang dibahas; dengan demikian kompleksitas harus didefinisikan dengan menyederhanakan hal-hal melalui observasi dan presentasi. Bahkan ada ungkapan formal untuk ini: KISS – Keep it Simple (and) Stupid.

Namun, keinginan ini sebagian besar menyiratkan kesalahpahaman tentang arti kompleksitas: untuk mereduksi pernyataan tentang hal-hal rumit menjadi faktor atau sifat utama mereka. Kesalahpahaman pertama adalah membingungkan masalah yang kompleks dan rumit, dan kedua mengacaukan kompleksitas pada tingkat praktik, proses atau hubungan dengan deskripsi yang rumit pada tingkat pengamatan. Jadi harapannya adalah untuk mengurangi kompleksitas pada tingkat praktik melalui deskripsi yang disederhanakan: fenomena rumit yang diciptakan oleh banyak variabel yang saling berinteraksi yang sulit diawasi harus dianalisis terlebih dahulu dan kemudian direduksi menjadi yang utama dalam pemahaman (misalnya dengan pemodelan). Makna kompleksitas tidak serta merta melibatkan banyak variabel, tetapi melibatkan dinamika yang tidak dapat diprediksi (yang sudah dapat diciptakan oleh beberapa variabel), yang diberikan dalam praktik atau proses nyata. Dalam artian pengurangan kompleksitas tidak dapat dilakukan dengan pengamatan tetapi harus ditangani dalam praktek.

Dengan demikian menghubungkan konsep kompleksitas dengan sistem tata kelola yang ada menyiratkan keputusan epistemologis dan banyak interpretasi: selalu mungkin untuk mencari variabel yang lebih banyak dan lebih baik untuk memprediksi yang tidak dapat diprediksi, dan dapat diprediksi bahwa ini akan selalu berlangsung dalam tradisi tradisional. perspektif; mengikuti jalan ini tentu juga akan menambah informasi dan pengetahuan untuk pemahaman sistem yang ada (setidaknya jika itu menunjukkan bahwa variabel atau konstelasi tertentu tidak menjelaskan apa-apa). Perspektif kompleksitas berarti mengambil jalan lain (sistemik konstruktivis) dalam memandang suatu sistem dari berbagai asumsi yang bergeser dari kerumitan ke kompleksitas dan dengan demikian mengambil nilai nominal yang tidak dapat diprediksi dan melihat jenis solusi mana yang mungkin mengikuti dari perspektif itu.

Perspektif yang berbeda dapat diilustrasikan oleh perbedaan antara sumber peningkatan kompleksitas dalam sistem desentralisasi yang terutama terdiri dari penambahan "variabel" dan propertinya ke keadaan tertentu (lebih banyak aktor dengan bobot lebih), dan kompleksitas dalam sistem terpusat yang harus dilakukan. dengan konstelasi antara faktor-faktor yang diberikan, yang mungkin hanya sedikit. Dalam analisis dan interpretasi berikut secara khusus dua fenomena digunakan untuk penjelasan, yang pertama berkaitan dengan interaksi antara tiga mekanisme tata kelola yang berbeda (birokrasi, federalisme dan korporatisme) yang mungkin sebenarnya melibatkan aktor yang sama, dan kedua, perbedaan antara yang dirancang bekerjanya struktur yang dirancang "di atas kertas" (misalnya dengan peraturan, atau organigram) dan pemberlakuannya yang nyata jika peraturan *" filled with life”.*

Seperti yang akan ditunjukkan, masalah interaksi yang tampaknya abstrak antara kedua fenomena ini menimbulkan pertanyaan yang sangat nyata tentang reformasi saat ini dalam sistem tata kelola pendidikan Austria: konsekuensi "nyata" mana yang mungkin mengikuti dari penyederhanaan pembagian tanggung jawab antara tingkat tata kelola “di atas kertas”, ketika struktur yang diubah akan “diisi” dengan aktor tertentu dan praktiknya, kekuasaan relasi dan sejenisnya. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan tentang penggunaan dan dampak pengetahuan dalam tata kelola, karena prediksi hasil reformasi juga akan melibatkan interaksi berbagai jenis pengetahuan, pengetahuan praktis yang dimiliki oleh para aktor, dan pengetahuan formal yang diperoleh pada tingkat pemerintahan. observasi dan analisis (misalnya oleh penasehat atau evaluator), dimana jenis pengetahuan yang berbeda dari aktor yang berbeda harus dipahami sebagai elemen dalam permainan kekuasaan juga. Akibatnya, strategi penyediaan dan penggunaan pengetahuan yang berbeda dihasilkan dari perspektif kerumitan tradisional vs. perspektif kompleksitas, dengan transportasi informasi tentang "bukti" dari pengamat ke pelaku yang dimaksudkan dari yang sebelumnya, dan dorongan ke arah refleksivitas dan aktif. produksi pengetahuan di antara para aktor dari perspektif terakhir (di mana para pengamat dianggap sebagai jenis aktor tertentu yang terlibat).

Bab ini pertama-tama menganalisis sumber kerumitan dalam sistem terpusat yang berbeda dari yang sejauh ini ditangani dalam sistem desentralisasi dalam proyek GCES, dan mengilustrasikannya dengan mengambil sistem Austria sebagai kasus khusus yang tampaknya memiliki struktur yang cukup khusus. Kedua, interpretasi dinamika politik terkait dengan sistem sentralisasi diberikan dengan menggunakan pembedaan antara kebijakan dan politik sebagai alat penjelas utama. Karena sistem terpusat merupakan konstelasi aktor yang berbeda dari sistem desentralisasi, hubungan yang berbeda antara kebijakan dan politik mungkin muncul dalam jenis struktur yang berbeda, dengan sistem terpusat di satu sisi memberi bobot lebih pada dimensi politik, namun kurang mampu menangani kebijakan. masalah karena kompleksitas struktural. Artinya, bahwa pendidikan mungkin secara endemik didorong lebih kuat ke tingkat politik pemerintah yang “panas” dalam sistem terpusat, tanpa mereka memiliki kondisi yang baik untuk menangani berbagai masalah kebijakan yang rumit dalam pendidikan (melibatkan kesulitan memoderasi keputusan nilai, atau kesulitan memprediksi dan mengevaluasi hasil).

Diskusi menunjukkan bahwa penggunaan dan produksi pengetahuan dapat membantu menghadapi kompleksitas tata kelola pendidikan. Mempromosikan profesionalisasi dalam bidang pengajaran dapat mengurangi ketegangan pada tingkat sistem dengan mengelola sebagian dari kompleksitas ini secara langsung pada tingkat praktik profesional.

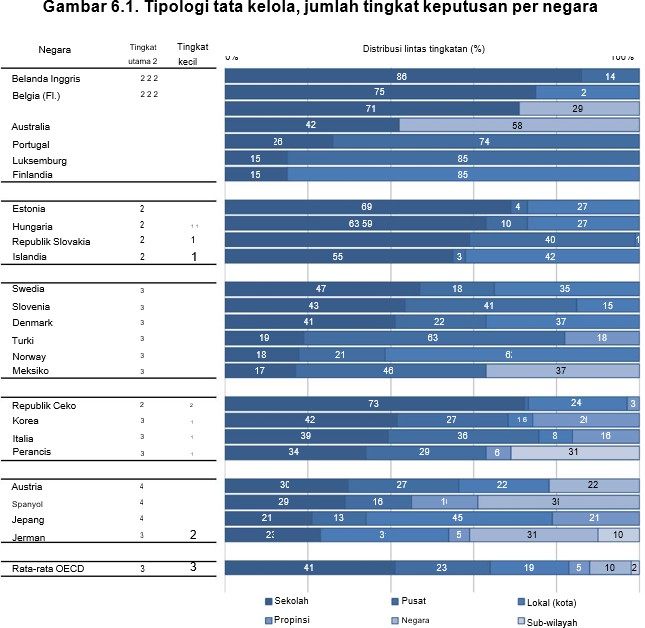
## Sumber kerumitan dalam sistem terpusat “hibrid”.

Konsep kompleksitas menunjukkan bahwa struktur tertentu mungkin menghasilkan hasil yang tidak dapat diprediksi dan menggeser fokus analisis dari mengungkap logika mesin teknologi mekanistik (misalnya birokrasi formal, atau model pasar "murni") ke pemahaman keterkaitan yang lebih luas dan lebih beragam antara elemen yang terlibat (beberapa hubungan timbal balik ini mungkin terkenal diabaikan dalam perspektif mekanistik). Asumsi dasar dari bab ini adalah bahwa berbagai jenis sumber kompleksitas yang semakin meningkat dalam tata kelola pendidikan dan pembuatan kebijakan dapat dibedakan secara masuk akal: (i) Kompleksitas mungkin timbul dari berbagai bentuk desentralisasi, yang menghasilkan peningkatan jumlah dan variasi pelaku yang terlibat. , dan secara empiris terkait juga dengan penguatan taruhan aktor-aktor tersebut (orang tua dan warga negara lebih berpendidikan dan

lebih percaya diri; keragaman dalam masyarakat membawa orientasi kepentingan yang lebih beragam dan kurang berorientasi pada kebaikan bersama, dan dikombinasikan dengan minat yang lebih beragam, dll.). Jenis kerumitan yang dihasilkan dari perubahan saat ini terutama difokuskan pada proyek GCES sejauh ini; itu bisa disebut *procedural complexity*. (ii) Sumber kompleksitas lain dapat ditemukan dalam sistem terpusat, yang secara formal dan legal terstruktur kurang lebih jelas, namun, dalam praktiknya mungkin melibatkan keterkaitan “hibrid” dari berbagai elemen tata kelola, yang menghasilkan *structural complexities*. Jenis kedua ini diuraikan dalam makalah ini.

Sepanjang proyek GCES, dikotomi sistem sentralisasi-desentralisasi, dan kemungkinan untuk mengukurnya, sering dipertanyakan. Salah satu versi pengukuran desentralisasi yang mapan adalah dengan melihat proporsi pengambilan keputusan di berbagai tingkat pemerintahan, dengan proporsi di tingkat sekolah dalam pengambilan keputusan di empat domain (pengajaran, personel, perencanaan/struktur, dan sumber daya) diambil sebagai indikator desentralisasi (OECD, 2007). Berdasarkan konsep dikotomis sentralisasi- desentralisasi, asumsi implisit tampaknya sering berlaku bahwa pengambilan keputusan di tingkat pusat merupakan pelengkap utama atau satu-satunya di tingkat sekolah. Namun, strukturnya tidak sesederhana itu.

Gambar 6.1 memberikan gambaran tentang jenis tata kelola berdasarkan distribusi pengambilan keputusan yang berbeda di seluruh tingkatan di 26 negara pada tahun 2011 (OECD, 2012). Dari penghitungan dan pembobotan tingkat yang terlibat, dapat disusun lima jenis dengan komposisi sentralisasi-desentralisasi yang berbeda, yang menunjukkan bahwa tidak ada sumbu satu dimensi. Jumlah tingkatan administrasi yang terlibat dalam pengambilan keputusan bervariasi dari dua sampai empat tingkatan; jumlah tingkatan memperbanyak keterkaitan antar lembaga dan dengan demikian berpotensi meningkatkan kompleksitas struktural dari sistem tata kelola.



Catatan: Pengelompokan berdasarkan jumlah level mayor dan minor. Titik pemotongan antara level utama dan minor telah ditetapkan sebesar 15% dari tanggung jawab pengambilan keputusan; mungkin ada beberapa tumpang tindih konseptual atau perbedaan yang tidak jelas antara tingkat lokal dan sub-regional serta antara tingkat negara bagian dan provinsi.

Sumber: Tabel 6.A1.1 (Lampiran 6.A1), berdasarkan Sekilas Pendidikan 2012 (OECD, 2012).

Di Austria, pengambilan keputusan didistribusikan di antara empat tingkat (yang khas untuk negara yang jauh lebih besar, seperti Spanyol, Jepang, dan Jerman) dan proporsi keputusan di tingkat sekolah di bawah rata-rata. Tanggung jawab yang dialokasikan ke tingkat sekolah secara komparatif terkonsentrasi pada pengajaran, dengan tanggung jawab yang lemah untuk perencanaan, sumber daya, dan personel di tingkat ini. Perencanaan terkonsentrasi di tingkat pusat dan sumber daya serta personel didistribusikan di antara tingkat administrasi pusat dan daerah (untuk rincian lebih lanjut lihat Lassnigg dan Vogtenhuber, akan datang).

Indikator menunjukkan pembagian tanggung jawab yang cukup merata di antara empat tingkatan (pusat, daerah, daerah dan sekolah); namun, distribusinya berbeda untuk berbagai sektor sekolah:

* + Pendidikan pra-sekolah dasar (Taman Kanak-Kanak di Austria) terutama diatur di tingkat lokal, dan juga investasi dan pemeliharaan sekolah dasar.
  + Jalur umum menengah bawah (disebut *Hauptschule*, dan saat ini diubah menjadi *Neue Mittelschule*) diatur lebih kuat di tingkat regional/negara bagian (*Länder*) .
  + Sekolah akademik yang mencakup pendidikan menengah pertama wajib dan menengah atas wajib diatur secara terpusat, dengan tanggung jawab administratif di tingkat *Länder* juga.
  + Sekolah kejuruan penuh waktu pasca-wajib (yang kuat di Austria di bawah magang)1 sama-sama diatur terutama di tingkat pusat dengan beberapa tanggung jawab administratif terletak di tingkat *Länder* .

Struktur ini menciptakan kesenjangan pada semua titik transisi utama dalam pendidikan, karena otoritas juga berubah pada titik-titik ini, membuat koordinasi menjadi lebih sulit. Masalah utama pembagian tanggung jawab antara tingkat yang berbeda adalah dua kategori guru yang berbeda, mereka yang berada di sekolah wajib yang diatur oleh Länder ( Landeslehrer), dan mereka yang berada di sekolah pasca-wajib yang diatur oleh tingkat pusat (Bundeslehrer), terdiri dari struktur yang berbeda. hubungan industrial, upah, kondisi kerja, dll. Di dalam sekolah wajib, sekolah-sekolah dasar tersebar sangat luas di seluruh komune, dengan banyak komune yang sangat kecil bertanggung jawab atas banyak sekolah yang sangat kecil.2

##### Tabel 6.1 Tingkat pendidikan yang ditawarkan oleh pemerintah kota, rata-rata sekolah dan ukuran kelas

|  |  |
| --- | --- |
| **Tingkat Pendidikan yang ditawarkan** | **Bagian kotamadya** |
| Hanya SD | 51% |
| SD + SMP (jalur umum) | 23% |
| Struktur sekolah campuran (tipe dari SD sampai SMA) | 15% |
| Tidak sekolah | 12% |
| **Tingkat Pendidikan** | **Tingkat pendidikan Ukuran sekolah (siswa), rata-rata** |
| SD | 107 |
| SMP (jalur umum) | 147 |
| SMP (jalur akademik) | 402 |
| Jalur akademik pasca-wajib menengah atas | 264 |
| Sekolah kejuruan pasca-wajib menengah atas (penuh waktu) | 266 |
| **Ukuran kelas di pendidikan dasar** | **Siswa per kelas, rata-rata** |
| Keseluruhan | 18.4 |
| Länder (kecuali Wina) | 17.7 |
| Ibu kota negara/kota terbesar | 19.3 |
| Wina | 21.8 |
| Sekolah kecil (<4 kelas) | 16.4 |

1. Kotamadya dengan setidaknya satu sekolah pasca-wajib; 6% komune hanya menyediakan satu sekolah pasca-wajib, 9% sisanya menyediakan lebih dari satu, yang terakhir mencakup sekolah dengan struktur sekolah yang lebih berbeda (keseluruhan 203 kotamadya).

Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan STATISTIK AUSTRIA.

Dalam tren konsolidasi karena kendala anggaran, sekolah semakin terkonsentrasi di lebih sedikit kotamadya. Saat ini, sekitar setengah dari semua kotamadya hanya menawarkan pendidikan dasar; selanjutnya 23% memiliki sekolah umum dasar dan menengah pertama, sementara penyediaan jenis sekolah yang lebih campuran, termasuk sekolah pasca-wajib menengah atas terkonsentrasi hanya pada 15% kotamadya. Hal ini tercermin dalam ukuran sekolah yang lebih besar di tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Sementara ukuran rata-rata sekolah dasar adalah sekitar 110 siswa, sekolah menengah pertama rata-rata sekitar 400 siswa (Tabel 6.1).

Di antara sekolah dasar, struktur yang tersebar menghasilkan proporsi sekitar 8-10% dari semua murid Austria yang dididik di sekolah yang sangat kecil yang terdiri dari kurang dari empat kelas. Karena struktur topografi dan permukiman yang berbeda (misalnya tingkat urbanisasi), serta kebijakan regional yang berbeda, proporsi sekolah kecil ini bervariasi antara 6% dan 26% antara Länder . Di sekolah yang sangat kecil, ukuran kelasnya sekitar 10% lebih rendah daripada di sekolah berukuran rata-rata. Sekitar sepertiga dari semua kotamadya (dan dua pertiga komune kecil di pedesaan, masing- masing) terdiri dari sekolah-sekolah kecil. Mereka berjuang keras dengan penurunan demografis dan mempertahankan sekolah mereka melawan langkah-langkah rasionalisasi.

## Tanggung jawab yang saling terkait dan mekanisme tata kelola yang bersaing

Dua dimensi lebih lanjut dari kompleksitas struktural harus ditambahkan dari perspektif kualitatif. Yang pertama adalah cara bagaimana tanggung jawab secara formal dialokasikan ke berbagai tingkat tata kelola; yang kedua menyangkut hibriditas keseluruhan sistem tata kelola karena mekanisme tata kelolanya yang berbeda.

Pertama, di Austria, tanggung jawab terkait pendidikan dialokasikan sedemikian rupa sehingga saling terkait, tanpa pembagian kerja yang jelas di antara berbagai tingkatan. Tingkat pusat maupun daerah/negara bagian (Länder) keduanya memiliki beberapa tanggung jawab legislatif dan peraturan. Di tingkat regional ada dua jenis otoritas dengan tanggung jawab yang saling terkait: sebuah badan federal, Landeschulrat, yang terkait dengan politik regional, dan sebuah kantor pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas sekolah, Amt der Landesregierung. Artinya, tanggung jawab hukum didistribusikan secara kompleks sehingga struktur pemerintahan yang berbeda muncul di berbagai daerah meskipun skalanya kecil, dipengaruhi oleh mayoritas politik yang berbeda.

Kedua, Austria memiliki sumber hibriditas lain yang bahkan lebih penting dan lebih sulit dipahami daripada tanggung jawab yang saling terkait. Ini menyangkut tumpang tindih dari tiga jenis struktur tata kelola, yang didistribusikan secara berbeda ke berbagai bagian pendidikan. Ketiga jenis tersebut adalah:

* Birokrasi negara klasik.
* Sebuah struktur federal dari sembilan wilayah (Länder), terdiri dari parlemen dan pemerintah daerah individu, yang terutama mendistribusikan dana federal di domain daerah.
* Sebuah sistem korporatisme yang kuat, berdasarkan organisasi-organisasi kepentingan dengan sebagian keanggotaan wajib (kamar dagang, kamar kerja, kamar pertanian).

Sistem pemerintahan menggabungkan struktur birokrasi yang cukup tradisional dengan semacam federalisme distribusi yang berfokus pada distribusi uang pajak yang dikumpulkan secara nasional ke unit-unit regional (Länder). Yang terakhir memiliki struktur politik demokratis yang kuat (pemerintah, parlemen) tetapi sangat sedikit uang sendiri, sebagai bagian utama dari pajak diangkat oleh pemerintah pusat. Dana tersebut kemudian disalurkan melalui saluran yang berbeda ke unit-unit regional (9 Länder, sekitar 8 juta penduduk). Distribusi sebagian didasarkan pada tanggung jawab hukum dan undang-undang. Sebagian besar, dana pusat juga didistribusikan melalui proses negosiasi di antara unit-unit (Finanzausgleich), dengan uang yang mengalir melalui mekanisme ini sebagian besar tidak dialokasikan. Selain itu, Austria memiliki jumlah kotamadya yang sangat tinggi (sekitar 2300), yang juga diatur dengan struktur politik pilihan sendiri (walikota, parlemen) dan mendapatkan uang mereka terutama dari lapisan politik atas (Länder merupakan sumber penting ) . Selain itu, ada sekitar 80-90 kabupaten, yang struktur pemerintahannya diatur secara nasional, namun tidak diatur secara demokratis.

Sebagai tanggung jawab utama, badan Länder memilih dan mempekerjakan guru di sekolah wajib. Dalam beberapa aspek pendidikan, Länder juga harus membuat undang-undang tambahan untuk implementasi (Ausführungsgesetzgebung). Struktur kontrol dan inspeksi tersebar di berbagai tingkatan, dan mereka tidak memiliki target yang jelas untuk diterapkan

melalui pekerjaan mereka. Sekolah bekerja terutama sebagai unit administrasi yang bergantung (nachgeordnete Dienststellen) dalam sistem birokrasi-federalis ini dan sangat diatur. Selain itu, undang-undang layanan publik, di mana guru bekerja, sangat kompleks: hubungan kerja guru dinegosiasikan antara otoritas dan struktur serikat pekerja yang berbeda (secara regional, dan berdasarkan jenis sekolah); misalnya, dalam negosiasi undang-undang baru perwakilan kementerian berdiskusi dengan lebih dari 20 perwakilan serikat pekerja yang berbeda.

## Keterkaitan antara birokrasi dan federalisme

“Hibriditas” dalam tata kelola pendidikan terletak, pertama, pada interelasi birokrasi dan federalisme, yang berarti keseluruhan struktur birokrasi tidak menjangkau dari tingkat pusat ke sekolah, tetapi dipecah pada tingkat daerah, sebagai keputusan pusat. harus dimodifikasi dan diterapkan di tingkat Länder . Struktur administrasi dari dua badan regional paralel untuk administrasi sekolah, satu federal dan satu terletak di pemerintah daerah, sebenarnya menciptakan banyak tumpang tindih politik, sehingga saling silang kesetiaan muncul di tingkat Länder yang mempersulit keputusan pusat dapat mencapai tingkat pengiriman di sekolah. Contoh utama dari struktur yang rusak ini adalah manajemen guru di sekolah wajib. Länder mempekerjakan para guru dan membayar gaji mereka di muka, sedangkan tingkat pusat harus mengembalikan uang dari pajak pusat . Ini adalah rebutan permanen, karena tingkat pusat ingin membatasi biaya dan telah memberikan beberapa aturan dasar tentang bagaimana mengalokasikan uang pada dasarnya berdasarkan perkiraan jumlah siswa yang diharapkan. Namun, Länder bertindak atas kepentingannya sendiri, mengatur sekolah dan mempekerjakan guru tanpa memberikan informasi terperinci tentang kebijakan mereka. Jadi tagihan dari Länder ke tingkat federal selalu lebih tinggi dari yang diharapkan, dan anggaran federal harus (dengan enggan) membayar.

Karena federalisme Austria sangat dipolitisasi di satu sisi, dan tidak memiliki sumber keuangan sendiri tetapi harus menerima (dan dengan demikian memperjuangkan) sumber daya dari pajak federal di sisi lain, Länder juga memiliki insentif yang kuat untuk membuat politik yang berbeda untuk tujuan tersebut. tentang “membuat perbedaan” dan untuk “melayani identitas daerah” vis-à-vis para pemilih daerah (Lassnigg dan Vogtenhuber, akan datang). Keterkaitan antara kepentingan politik dan tujuan administratif ini menciptakan kontradiksi dan ketegangan yang kuat dalam keseluruhan struktur. Sekolah-sekolah tersebut pada dasarnya tertanam dalam struktur birokrasi yang ketat, menciptakan aturan yang cukup ketat untuk praktik sehari-hari mereka, yang telah banyak didokumentasikan dan dikritik setidaknya sejak tahun 1990-an (Posch dan Altrichter, 1993; Schratz dan Hartmann, 2009). Meskipun aturan birokrasi formal berlaku, mereka bahkan tidak dapat memainkan kekuatan (potensi) mereka, karena kepentingan politik federalisme mengganggu, dan hasil keseluruhan tidak dapat dikendalikan oleh birokrasi. Struktur ini dapat dilihat sebagai transformasi birokrasi pusat menjadi sembilan birokrasi daerah, yang melemahkan koherensi kebijakan secara keseluruhan. Contoh baru-baru ini adalah reformasi struktural sekolah umum wajib menengah pertama yang harus mengubah struktur terlacak dari tingkat pencapaian di Hauptschule ( HS) menjadi struktur yang lebih integratif berdasarkan individualisasi di Neue Mittelschule (NMS). Berdasarkan mayoritas politik yang berbeda dengan ideologi yang berbeda terhadap pelacakan dan diferensiasi, beberapa strategi implementasi yang berbeda telah muncul di tingkat Länder

, yang menyebabkan gagasan utama NMS hanya diterapkan di sebagian kecil sekolah (Eder et al ., 2015). Artinya, dalam struktur yang berlaku para aktor menderita aspek negatif dari birokrasi (sedikit diskresi dalam banyak hal, dan aturan yang ketat dan periode reaksi yang

panjang), sedangkan potensi kekuatan kebijakan yang rasional dan koheren tidak dapat direalisasikan.

Seperti yang telah ditunjukkan di atas, struktur semacam ini diterapkan secara berbeda pada berbagai sektor pendidikan: pendidikan pasca wajib sekolah diatur oleh tingkat pusat, sedangkan wajib belajar dan pendidikan dasar berada di bawah tanggung jawab yang beragam, dengan struktur tata kelola yang berbeda di masing-masing sektor. . Karena siklus selanjutnya bergantung pada siklus sebelumnya, struktur birokrasi yang “rusak” dalam wajib belajar juga memengaruhi sistem pasca wajib belajar yang lebih terpusat. Sebagai contoh, sekolah wajib menyediakan “pipa” untuk transisi menuju pendidikan pasca-wajib, sehingga struktur daerah yang berbeda yang berlaku, yang lebih mencerminkan preferensi politik daripada kondisi daerah, menetapkan kerangka untuk tahap pendidikan selanjutnya, dan dengan demikian juga mempengaruhi peluang generasi berikutnya. Dalam hal subsidiaritas, yaitu gagasan bahwa segala sesuatu harus dikelola sedekat mungkin dengan tingkat praktik, tingkat Länder tampaknya bukan yang paling layak. Misalnya, empat wilayah (relatif) besar Wina, Austria Bawah dan Atas, dan Styria sampai batas tertentu memiliki kepentingan yang bertentangan atau bertentangan (khususnya Wina sebagai wilayah yang berkembang pesat akan membutuhkan lebih banyak sumber daya yang sulit diperoleh dalam proses negosiasi. ). Selain itu, ketiga wilayah non-metropolitan ini sendiri sangat beragam, terdiri dari bagian- bagian yang sangat urban serta daerah pedesaan. Keanekaragaman ini dinaungi di belakang kepentingan keseluruhan Länder , dan masalah kebijakan di seluruh Länder tidak benar-benar dibahas dalam struktur ini (hingga baru-baru ini pertukaran informasi lintas wilayah sangat langka; sekarang Statistik Austria telah meningkatkan statistik yang dapat diakses di tingkat komune dan juga daerah perkotaan).

## Corporatist structure in post-compulsory vocational education

Struktur korporatis memberikan dimensi kedua dari hibriditas dengan pengaruhnya yang tinggi pada bagian pemagangan di pendidikan menengah atas. Vocational education and training (VET) bersifat dualistik di Austria dalam arti bahwa sistem sekolah penuh waktu yang terpusat dan diatur secara birokratis ada secara paralel dengan sistem magang berbasis perusahaan klasik yang sangat terdesentralisasi yang juga mencakup sekolah paruh waktu wajib untuk magang ( Lassnigg, 2011). Jadi pada akhir sekolah wajib, ada dua sistem berbeda dengan ukuran yang hampir sama, yang diatur secara berbeda dan terpisah, dan pada saat perubahan demografis bersaing untuk mendapatkan kaum muda. Struktur organisasi tata kelola korporatis juga sangat terkait dengan sistem federalis dengan kamar dagang regional yang memegang tanggung jawab administratif utama dalam sistem pemagangan. Sebagai hasil dari kompleks bekerjanya “*collective skills system*” dalam magang (Busemeyer dan Trampusch, 2011), hubungan politik yang sangat berbeda muncul di berbagai wilayah, berdasarkan struktur industri dan orientasi kooperatif para aktor.

Membandingkan "*structural complexity*" ini dalam sistem yang cukup terpusat dengan "*procedural complexity*" dalam sistem desentralisasi, pertanyaan tentang tingkat kompleksitas yang berbeprocedural complexityda dapat ditanyakan. Dalam sistem yang kompleks secara struktural yang terdiri dari berbagai lapisan tata kelola, birokrasi, federalisme, dan korporatisme, pertanyaan yang mungkin diajukan adalah bagaimana lapisan-lapisan yang berbeda ini dikoordinasikan . mekanisme, yang merupakan varietas kompleks konstelasi aktor. Pertanyaan yang mungkin diajukan: sejauh mana “*governability*” yang terkoordinasi secara keseluruhan dimungkinkan dalam sistem ini, di mana aktor yang sama dapat mengembangkan

posisi dan orientasi yang berbeda sesuai dengan bagaimana mereka sebenarnya bertindak: sebagai birokrat (atau pejabat), sebagai kebijakan regional pembuat membela kekuasaan federalisme, atau sebagai pemain dalam organisasi kepentingan korporatis. Selain itu, harus dipertimbangkan bahwa kekuatan pendorong dari " *procedural complexity*" juga berperan dalam sistem yang kompleks secara struktural, karena semakin banyak pemangku kepentingan yang mencoba membawa kepentingan mereka yang lebih kuat ke dalam lingkungan ini juga. Beberapa prakarsa untuk memobilisasi masyarakat sipil menuju reformasi pendidikan dapat diamati selama beberapa dekade terakhir (misalnya referendum pada November 2011, atau prakarsa baru oleh Federasi Industri Austria).4 Masing-masing dari tiga jenis tata kelola (birokrasi , federalisme, dan korporatisme) telah diperebutkan selama beberapa dekade; namun, karena banyaknya kepentingan yang saling terkait dan banyak poin veto yang ada, perubahan sangat tidak mungkin dicapai.

## Policy and politics, “hard” and “soft” policy making

Bagian ini menghubungkan struktur dasar pemerintahan terpusat dan gabungan dengan pola dan dinamika pembuatan kebijakan tertentu. Konsep tata kelola mengacu pada kerangka struktural yang lebih luas dan mencakup berbagai aktor selain pembuat kebijakan khusus. Pembuatan kebijakan dalam arti sempit terjadi dalam struktur pemerintahan. Konsekuensinya, pembuatan kebijakan secara langsung dipengaruhi oleh sejumlah aktor lain, yang sebagian besar merupakan objek pembuatan kebijakan. Struktur tata kelola adalah bagian dari politik, tetapi juga mencakup berbagai praktik lain – dalam kasus kami praktik pendidikan. Meskipun praktik-praktik ini tidak benar-benar bersifat politis, praktik-praktik tersebut berinteraksi dengan dan memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Tertanam dalam struktur tata kelola, pembuatan kebijakan karenanya tidak hanya mengikuti penalarannya sendiri (yaitu, merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang memadai, efisien dan efektif) tetapi tunduk pada proses politik dengan logikanya sendiri.

Perbedaan antara kebijakan dan politik sangat terkait dengan munculnya penelitian kebijakan, yang mencoba menganalisis dengan berbagai tujuan – mulai dari pemahaman hingga advokasi – isi dan ketentuan ketentuan intervensi politik terhadap berbagai fungsi dan sektor masyarakat, sering disebut bidang kebijakan. Dalam perbedaan ini, pendidikan sebagai bidang praktik dapat dirancang sebagai bidang kebijakan yang berisi topik dan tantangan spesifiknya. Analisis kebijakan berkontribusi pada pemahaman khusus lapangan dan proposal untuk solusi, namun, ini hanya menyangkut bagian dari pembuatan kebijakan, karena keputusan politik utama mengenai bidang kebijakan asli diambil di luarnya pada tingkat politik dan pemerintahan asli, dan (memiliki untuk) mempertimbangkan isu-isu yang lebih luas dan rasionalitas. Akibatnya, usulan yang terlihat sangat menjanjikan di level bidang kebijakan tidak diambil alih dan diputuskan di level politik. Itu keterkaitan antara dua elemen dengan demikian merupakan masalah yang sangat rumit dan diperdebatkan yang dengan satu atau lain cara berkontribusi pada kompleksitas. Mengenai pertanyaan makalah ini tentang berbagai jenis kompleksitas dalam sistem pemerintahan sentralisasi vs desentralisasi, hubungan antara kebijakan dan politik dianggap sebagai masalah penting, karena perbedaan rezim ini mungkin berbeda terkait dengan aspek kebijakan dan politik. dengan struktur tata kelola terpusat yang lebih kuat terikat pada politik, memberikan lebih sedikit kelonggaran untuk proposal kebijakan.

Perbedaan antara politik dan kebijakan secara bertahap muncul dalam ilmu politik, sebagian besar dalam kombinasi dengan pengembangan berbagai pendekatan dan teknik analisis, evaluasi, dan pemantauan kebijakan empiris. Kebijakan mana yang tepat, mana yang

paling efektif atau paling efisien untuk mencapai tujuan tertentu? Apa arti tujuan tertentu dalam konteks tertentu?

Ketika pertanyaan-pertanyaan semacam ini ditanyakan dan dijawab dalam analisis kebijakan, kendala tertentu dalam keseluruhan bidang pembuatan kebijakan menjadi semakin jelas: jawaban atau solusi “rasional” terbaik dari penelitian kebijakan di bidang tertentu bertentangan dengan dimensi pembuatan kebijakan lainnya, dan di sisi ini perbedaan antara kebijakan di satu sisi, dan politik dan politik di sisi lain menjadi penting.

Politik demokrasi bertentangan dengan kecenderungan saran kebijakan teknokratis berdasarkan bukti, dan terlebih lagi, kendala dalam politik untuk memperoleh kekuasaan atau untuk tetap berkuasa adalah pengaturan konteks untuk solusi kebijakan spesifik lapangan. Renate Mayntz (2009: 5, Engl. abstract) telah mengemukakan kontradiksi antara kebijakan dan politik dengan mempertanyakan kemungkinan saran kebijakan yang baik dalam memfasilitasi “pembuatan keputusan kebijakan yang efektif dan berbasis bukti”. Bahkan nasihat terbaik dan juga “pedoman untuk perilaku mereka yang mencari nasihat tidak dapat memastikan bahwa nasihat digunakan sebagaimana dimaksud. Efektivitas saran kebijakan dikompromikan oleh tidak terpisahkannya Kebijakan dan Politik.” Ketidakterpisahan ini disadari ketika suatu usulan kebijakan harus dilaksanakan, maka kekuasaan sebagai sumber politik ikut berperan, pertama sebagai sumber implementasi, dan kedua sebagai aspek kepentingan pribadi politisi. Pada titik ini sebuah kebijakan dapat dibalik menjadi kebalikannya, dalam bahasa Jerman Mayntz mengatakannya secara drastis: “politsch brauchbar kann aber gerade das sein, was wissenschaftlich unhaltbar ist” [apa yang dapat digunakan secara politik bisa jadi merupakan sesuatu yang secara ilmiah tidak dapat dipertahankan] (Mayntz, 2009

Perbedaan yang mapan antara politik berorientasi kekuasaan dan kebijakan berorientasi topik yang lebih teknis (Treib, Bähr dan Falkner, 2005; May dan Jochim, 2013) tampaknya secara khusus terkait dengan rezim tata kelola yang berbeda pada kontinum sentralisasi- desentralisasi. Pertanyaan ini menyangkut hubungan antara kebijakan dan politik, karena struktur pemerintahan hanya dapat diubah oleh politik, dan konsekuensinya, jika perubahan ini diperlukan, politik harus digerakkan. Di sisi lain, kompleksitas terlibat, karena politik mengikuti logika yang berbeda dari kebijakan (misalnya menciptakan penerimaan pemilih atau menunjukkan kompetensi agar tetap berkuasa vs solusi teknis yang baik untuk masalah praktis).

Pendekatan berbeda dalam politik vs. kebijakan terhadap kompleksitas struktural tata kelola pendidikan di Austria dapat menjadi contoh dari perbedaan ini. Di tingkat politik, masalah penyederhanaan peraturan formal terutama dibahas, dengan kekuatan yang berbeda (otoritas regional vs. federal) mencoba mengalihkan tanggung jawab ke ranah mereka sendiri tanpa membuktikan pendirian mereka berdasarkan kemanjuran atau efisiensi. Karena sentralisme saat ini sudah ketinggalan zaman, argumen menuju desentralisasi sangat ditekankan tanpa banyak perlawanan. Pada tingkat kebijakan, pernyataan utama adalah masalah menjaga sistem yang koheren dan akuntabel vis-à-vis federalisme sentrifugal, dan pertanyaan tentang bagaimana mengembangkan kerangka otonomi sekolah yang akuntabel dalam sistem yang sepenuhnya federalis yang didorong oleh kepentingan untuk saling bertentangan. Pertanyaan teknis utama muncul, apakah praktik yang diberikan dalam sistem birokrasi-federalis akan memungkinkan koherensi pendidikan yang diperlukan di negara bagian kecil jika tanggung jawab akan dialihkan terutama ke daerah.5

## “Hard” and “soft” policy making

Poin kunci dalam proyek GCES menyangkut potensi strategis pusat untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang koheren menuju tujuan yang disepakati bersama dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Mengingat pentingnya pendidikan untuk memajukan tujuan nasional yang lebih luas dari daya saing dan tujuan sosial, banyak pengamat khawatir bahwa proses desentralisasi dapat membahayakan kemungkinan untuk memajukan tujuan ini. Beberapa telah mengajukan pertanyaan apakah tren menuju desentralisasi mungkin sudah terlalu jauh. Dengan demikian, pertanyaan utama dari proyek ini adalah bagaimana desentralisasi harus dilengkapi di tingkat nasional agar kebijakan pendidikan nasional berhasil. Pergeseran dari pembuatan kebijakan “keras” ke “lunak” sampai batas tertentu dipandang sebagai solusi untuk tugas atau masalah ini.

The European “Open mode of coordination (OMC)” berfungsi sebagai model pembuatan kebijakan "lunak" yang rumit. Alih-alih instrumen hukum yang “keras”, sebuah mekanisme untuk menetapkan tujuan, mengevaluasi dan membandingkan hasil sesuai dengan tujuan tersebut berdasarkan indikator, dan menyediakan pembelajaran rekan telah dikembangkan, yang harus bekerja melalui pengaruh, dan “menyebut dan mempermalukan” melalui berbagai jenis pelaporan. prosedur (lihat Wilkoszewski dan Sundby, 2014, untuk pembahasan lebih lengkap). Pengaturan dasar OMC adalah bahwa negara-negara anggota telah menyepakati seperangkat tujuan terukur yang harus dicapai pada suatu titik waktu, dan pusat tidak memiliki otoritas untuk menegakkan pelaksanaan dengan resep atau sanksi.

Situasinya serupa dalam sistem federalis, di mana tanggung jawab berada di tingkat daerah, dan otoritas pusat ingin mengarahkan otoritas daerah menuju tujuan tertentu. Di Austria, kebijakan Dana Sosial Eropa (ESF) atau Strategi Ketenagakerjaan telah memberikan model untuk pembuatan kebijakan semacam ini, dan baru-baru ini kebijakan semacam ini telah diambil alih di tingkat nasional. Di bidang pendidikan, beberapa contoh terbaru termasuk reformasi sekolah menengah pertama ke arah yang lebih komprehensif (*Neue Mittelschule*): dalam reformasi ini, sumber daya tambahan yang substansial, yaitu guru kedua untuk pengajaran tim atau dukungan siswa individual dalam “mata pelajaran berprestasi” disediakan untuk sekolah yang memilih ke dalam struktur baru. Untuk mengindividualisasi pengajaran ke arah kebutuhan yang berbeda, sekolah umum (Hauptschule) harus mengubah metode pengajarannya dari diferensiasi kelembagaan dengan tiga tingkat pencapaian dalam mata pelajaran utama menuju pengajaran dalam kelompok heterogen tanpa diferensiasi formal. Namun, dalam beberapa tahun, perubahan ini diterapkan secara luas, tanpa mengontrol perubahan instruksional dan prestasi; hanya perubahan kelembagaan sisi input yang diamati, dan peningkatan sumber daya yang substansial disediakan tanpa melihat hasil dari perubahan ini.

Reformasi pendidikan menengah pertama ke arah yang lebih komprehensif (*Neue Mittelschule*) dilaksanakan dalam bidang wajib belajar, dimana tanggung jawab yang saling terkait antara pusat dan daerah berlaku. Dalam konteks ini, tanggung jawab evaluasi tidak jelas dan harus dinegosiasikan dalam sistem hybrid. Tingkat pusat sebagai katalisator dan penyedia sumber daya harus melibatkan semua pemain lain dalam kegiatan semacam itu – namun, sebagai tujuan reformasi menuju pembentukan struktur yang lebih komprehensif telah (dan masih) diperdebatkan secara politis di antara para aktor di tingkat yang berbeda, kewajiban ketat untuk evaluasi dapat menghambat penerimaan dan implementasi kebijakan (namun, hal itu tidak menghalangi para aktor yang enggan untuk mengkritik kurangnya evaluasi dan mempertanyakan pengarusutamaan Neue Mittelschule). Selain itu, reformasi mencoba

menjembatani tingkat pemerintahan yang berbeda dengan menuntut kerjasama guru yang dipekerjakan oleh pemerintah daerah dengan guru yang dipekerjakan oleh pemerintah pusat (program ini hanya dilaksanakan di jalur sekolah umum “massal” Hauptschule , jalur akademik “elit” dari Allgemeinbildende Höhere Schule tidak berpartisipasi dalam program tersebut).6

## Pembuatan kebijakan lunak dalam sistem terpusat dan pembuatan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi

Mengenai hubungan pembuatan kebijakan “keras” dan “lunak” di satu sisi, dan dikotomi sentralisasi-desentralisasi di sisi lain, Austria memberikan contoh bahwa pembuatan kebijakan “lunak” dapat digunakan untuk menangani masalah dalam struktur yang kompleks ( cukup) sistem terpusat. Berdasarkan latar belakang tersebut, hubungan antara dimensi- dimensi berikut dapat ditelusuri (Tabel 6.2).

##### Tabel 6.2. Representasi skematis dari sistem dan jenis pembuatan kebijakan

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | | |
| **Hard policy** making | Birokrasi  Resep dan kontrol kegiatan Sumber daya standar (kualifikasi)  Ketentuan wajib | Menetapkan tujuan wajib, Kontrol wajib atas hasil |
| **Soft policy** making | Memobilisasi komitmen, keterlibatan | Pasar Pengorganisasian diri, kegiatan otonom  Sumber daya yang fleksibel, akuisisi  Intervensi melalui insentif, sanksi |

Gambaran skematik pada Tabel 6.2 menunjukkan di satu sisi hubungan “sederhana” dari pembuatan kebijakan keras dalam sistem terpusat (dirangkum oleh birokrasi) dan pembuatan kebijakan lunak dalam sistem desentralisasi (dirangkum oleh pasar) di sisi lain. Yang lebih menarik adalah alternatif yang tersisa, pembuatan kebijakan lunak dalam sistem terpusat dan pembuatan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi. Dengan latar belakang contoh-contoh Austria, berbagai jenis alternatif dapat dirancang dari tabel ini, dan jalur strategis alternatif yang jauh lebih luas dapat dirancang selain wacana utama tentang alternatif sentralisasi-desentralisasi. Berkaitan dengan proposal dari literatur, elaborasi gaya alternatif ini, dan beberapa spekulasi tentang implikasinya dapat diberikan. Selain pergeseran yang diusulkan dan diperdebatkan secara luas dari sistem terpusat ke sistem desentralisasi, alternatif lain – terinspirasi oleh contoh di atas dari Austria – dapat dilihat dalam pengembangan pembuatan kebijakan lunak sebagai amandemen dalam sistem terpusat.

Memulai perubahan dari sistem desentralisasi, alternatif gaya adalah pergeseran ke sentralisasi (yang saat ini tidak terlalu diperhitungkan), atau pembentukan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi, yang merupakan proposal standar dari ekonomi institusional sejak beberapa waktu (misalnya Bishop dan Wößmann, 2004), dan berfungsi sebagai jalur arus utama reformasi pemerintahan. Kebijakan prototipe dalam hal ini Jalur kebijakan keras dalam sistem pendidikan desentralisasi adalah penggunaan “taruhan tinggi”, yaitu melengkapi

ketentuan desentralisasi di tingkat praktik dengan prosedur penilaian yang memiliki konsekuensi yang jelas bagi para pelakunya.

Pertanyaan yang menarik pada tahap penalaran ini adalah seberapa banyak elemen lunak menuju profesionalisasi dalam proposal reformasi dapat masuk ke dalam skema ini. Komunikasi dan kepercayaan, serta informasi, dialog dan peningkatan kapasitas disebut sebagai faktor lunak utama dalam perbaikan tata kelola (cf. Fullan, 2011).7 Akuntabilitas sebagai bahan utama terkait erat dengan kebutuhan informasi dan komunikasi, dan pemikiran strategis. peningkatan kapasitas sebagai unsur utama. Unsur-unsur ini jelas dibutuhkan dalam pembuatan kebijakan lunak, sedangkan pembuatan kebijakan keras memiliki kecenderungan untuk membuat dirinya kebal atau kebal dari unsur-unsur lunak ini (misalnya dengan kebijakan taruhan tinggi, yang harus menggeser struktur insentif yang harus direaksikan oleh para aktor di tingkat praktik). otomatis), dan dengan demikian tidak memiliki prioritas tinggi untuk memperkuat mereka lebih dari minimum yang mutlak diperlukan. Beberapa implikasi mengenai elemen kebijakan lunak dalam jalur kebijakan non-mainstream dapat disusun sebagai berikut:

* Pembuatan *Hard policy* dalam lingkungan desentralisasi membutuhkan informasi dan komunikasi yang baik tentang hasil (akuntabilitas), dan pemikiran strategis tingkat tinggi untuk penggunaan insentif dan/atau sanksi yang tepat. Pergeseran keseluruhan menuju pembuatan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi lunak dapat merusak kepercayaan dengan peningkatan kontrol, membangun instrumen dan mekanisme baru untuk tujuan ini. Telah diketahui sejak lama bahwa reformasi tata kelola di tingkat universitas mengarah ke arah ini, dengan membangun sistem dan personel manajerial baru (de Boer, Enders dan Schimank, 2007).
* Pembuatan *soft policy* sebagai pelengkap pembuatan kebijakan keras dalam lingkungan yang tersentralisasi sangat bergantung pada unsur-unsur lunak tersebut. Pertanyaannya di sini adalah, sejauh mana lingkungan pembuatan kebijakan keras memberikan kondisi yang diperlukan dan cukup untuk pengembangan bahan lunak, seperti informasi, bukti, komunikasi-dialog, pembangunan kapasitas, dan kepercayaan. Pertanyaan ini sangat mengacu pada isu produksi pengetahuan dalam sistem terpusat (misalnya kecenderungan struktural terhadap kontrol produksi pengetahuan dan aliran pada tingkat politik mungkin diharapkan, kecenderungan yang sangat lazim di Austria, tetapi mungkin kurang begitu di Austria. sistem terpusat lainnya).

Berdasarkan pemahaman tentang proses politik dalam jaringan aktor yang tertanam dalam sistem Austria yang kompleks, beberapa pertanyaan lebih lanjut tentang bagaimana “*structures compartmentalize issues*” (Burns, 2013: 7), dan bagaimana hubungan antara struktur di satu sisi dan faktor lunak dialog, bukti, peningkatan kapasitas, dll. di sisi lain dapat dipahami. Dalam lebih banyak proposal kebijakan terkait kegiatan yang mengarah pada desentralisasi sering dinyatakan (juga dalam proses proyek GCES, lihat Bab 1), bahwa struktur mungkin penting, tetapi kurang penting dibandingkan elemen lainnya. Pertanyaannya adalah, apakah dan sejauh mana struktur mungkin secara sistematis mengkondisikan dimensi lain. Terus terang, struktur yang menerapkan sentralisasi, regulasi, dan kontrol (nominal) tingkat tinggi diarahkan pada politik, dan tidak terbuka untuk dialog, bukti, atau peningkatan kapasitas. Dialog dibatasi oleh politisasi yang kuat, bukti tidak diperlukan karena prosedur dan wewenangnya jelas, dan peningkatan kapasitas dibatasi pada apa yang ditentukan – akibatnya faktor lunak harus diproses terhadap struktur.

Perubahan struktur tata kelola dalam kaitannya dengan perubahan praktik tata kelola mungkin sangat rumit, jika terdapat struktur formal yang ketat (birokrasi dan federalisme, yang mencakup politisasi tingkat tinggi). Dalam struktur ini, semacam " *double bind*" muncul, karena strukturnya secara formal ketat, namun, praktiknya sedikit banyak b double bind erbeda dari struktur formal dan perubahan entah bagaimana harus dipaksakan dalam celah antara struktur formal dan praktik informal ini. Misalnya, lingkungan yang dikontrol ketat dapat melarang penerapan perubahan yang diperlukan dalam skala besar. Namun untuk memperkenalkan perubahan yang memadai secara profesional, kebijakan untuk perubahan dapat diluncurkan berulang kali di bawah label uji coba kebijakan di tingkat sekolah (Schulversuche).

Jadi pertanyaannya mungkin ditanyakan berapa banyak energi yang diserap di berbagai tingkatan oleh " *double bind* " semacam ini antara kewajiban sebagai pegawai negeri untuk mengikuti hukum/ aturan dan kewajiban sebagai profesional untuk mencapai hasil substansial yang mungkin terhambat. oleh aturan. Istilah ini terinspirasi oleh "ikatan ganda" sebagai struktur komunikasi, yang telah diteorikan sebagai sumber gangguan mental yang serius beberapa dekade yang lalu (lihat Gibney, 2006). Aspek lain menyangkut fenomena terkenal dalam pendidikan “terlalu banyak inovasi dan terlalu sedikit peningkatan”, yang sebenarnya mungkin juga disebabkan oleh struktur yang terlalu ketat; namun, (terlalu) struktur yang longgar mungkin juga secara tidak langsung menghambat inovasi karena mungkin tidak terlihat.

Merangkum pemikiran-pemikiran tersebut, “*the shadow of hierarchy”*” (Peters, 2011: 7), dan konsekuensinya bagi pemerintahan patut mendapat perhatian lebih, khususnya dalam kaitannya dengan masalah “ketidakberdayaan” negara. Banyak energi wacana reformasi mungkin terikat dalam ketegangan ini, dan dalam kasus kurangnya alternatif organisasi formal, perdebatan cenderung terjebak dalam wacana negara vs. pasar yang dipolitisasi.

Dialog, dan masalah perubahan pola pikir, dan perlunya menciptakan infrastruktur untuk ini sangat ditekankan selama proyek GCES, dan dikaitkan dengan peningkatan kapasitas atau tata kelola. Isu-isu ini mencerminkan seluruh topik pengaturan agenda dalam kebijakan dan politik dan menciptakan objek politik, yang literatur substantif ada (misalnya Maret dan Olsen, 1995). Khusus untuk politik, proses ini sangat penting, karena “*created policy objects*” adalah kunci untuk menilai keberhasilan dan kegagalan di publik. Maka harus ada kepentingan yang sangat tinggi untuk mengontrol diskursus oleh politik, dan ini tampaknya terkait dengan struktur sistem pemerintahan.

Berdasarkan penalaran ini, kita dapat menurunkan hipotesis bahwa semakin struktur dipusatkan dan dipolitisasi, semakin tinggi kecenderungan untuk mengontrol wacana, dan terhadap situasi ini publik / audiens mungkin bereaksi dengan tidak menganggap serius dialog tersebut. , dan bereaksi secara strategis. Oleh karena itu, muncul situasi di mana dialog yang dipandang sebagai instrumen utama untuk menciptakan kepercayaan tertutup oleh kondisi struktural yang didorong oleh ketidakpercayaan dan konflik endemik antara posisi fundamental. Bagaimana melepaskan diri dari siklus yang memperkuat diri ini merupakan tantangan bagi tata kelola bertingkat. Untuk mengungkap situasi ini dan perangkap komunikasional yang dimasukkan oleh analisis wacana terperinci dapat menjadi aktivitas yang membantu dalam situasi ini (seperti dalam kasus “ikatan ganda”, salah satu unsurnya adalah bahwa pengaturan yang kontradiktif harus ditiadakan oleh para aktor agar mekanisme tersebut bekerja) .

## Penutup dan pandangan

Makalah ini telah mengeksplorasi sumber kompleksitas dalam sistem terpusat, mengambil kasus Austria. "Kompleksitas struktural" pertama dalam sistem terpusat dihadapkan dengan "kompleksitas prosedural" dalam sistem desentralisasi. Akibatnya, dikatakan bahwa dalam sistem terpusat sumber kompleksitas prosedural juga ada sumber kompleksitas struktural ada di samping itu. Masalah struktural menyangkut politik, yang menurut definisi mengesampingkan kebijakan. Politik dimainkan dengan cara yang berbeda, pertama sistem terpusat menciptakan gagasan (atau ilusi) bahwa struktur pemerintahan adalah mekanisme transformasi seperti mesin yang membawa keputusan politik kurang lebih langsung ke lapangan, jadi politik harus mengambil keputusan yang tepat dan mendorong mereka ke dalam “mesin” – telah ditunjukkan bahwa struktur terpusat mungkin menyertakan sumber kerumitan yang melawan gagasan langsung ini dan mungkin memblokir sistem. Dalam kasus Austria, ini adalah politik yang mengikat diri pada konsensus tingkat tinggi dan keterkaitan antara birokrasi dan federalisme. Jika masalah semacam ini terdeteksi, peran kedua politik ikut bermain, yang menyatakan bahwa perubahan struktur membutuhkan keputusan politik. Selama keputusan terhadap perubahan struktur tidak diambil, proposal dan praktik kebijakan hanya dapat bekerja dalam struktur yang diberikan. Pada saat yang sama, politik pada tingkat tertentu juga terjebak dalam kompleksitas struktural, seperti yang ditunjukkan oleh eksplorasi pengalaman Austria (bahkan jika federalisme dianggap sangat tidak efisien, federalisme ada di sana dan, dalam ekstremnya, jika harus dihapuskan, pemangku kepentingan harus menghapuskan diri mereka sendiri, yang jelas merupakan tuntutan yang tidak realistis, mudah dilihat pada kesempatan perlawanan sengit terhadap penggabungan antara komune kecil).

Pendekatan kontras, berdasarkan analisis tata kelola di Amerika Serikat, berteori arah sebaliknya saluran pengaruh oleh umpan balik dari kebijakan ke politik (May dan Jochim, 2013). Arah ini tidak dianalisis dalam makalah ini, namun, proses umpan balik ini dapat diharapkan untuk bekerja secara berbeda di ujung kontinum terpusat daripada di desentralisasi: Dalam sistem desentralisasi, tingkat keragaman solusi diterima dan kurang lebih “bagian dari permainan”. Di sini, solusi yang berbeda dapat bersaing dan beberapa tingkat perubahan evolusioner menuju solusi yang berhasil diharapkan. Dalam sistem terpusat, resep bekerja menuju kesesuaian dan keragaman bekerja melawan aturan. Sejauh mana proses yang muncul berdasarkan keragaman bekerja menuju perubahan juga dalam sistem yang sangat diatur atau terpusat adalah masalah besar dalam penelitian, khususnya dalam institusionalisme historis (Mahoney dan Thelen, 2010). Dalam perkembangan pendidikan Austria, ruang yang diperlukan bagi inisiatif untuk bermanuver di dalam struktur yang mapan, dan akibatnya potensi mereka untuk perubahan praktik, merupakan topik perdebatan yang sudah berlangsung lama. Gagasan untuk menambah ruang gerak ini telah didukung berkali-kali – namun, upaya ini tampaknya belum berhasil sejauh ini.

Bagian kedua melihat hubungan antara pembuatan kebijakan keras dan lunak dan dikotomi sentralisasi-desentralisasi. Tabulasi silang sederhana dari dimensi-dimensi ini mengarahkan perhatian dari diagonal utama tabel ke diagonal sekunder pembuatan kebijakan lunak dalam sistem terpusat dan pembuatan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi. Terlihat bahwa tren utama saat ini dapat dilihat dalam pengembangan pembuatan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi, misalnya dengan kontrol hasil melalui kebijakan “*high stakes”*”. Dari pembuatan kebijakan keras dalam sistem terpusat tiga alternatif kebijakan yang berbeda dapat dilihat dalam kerangka ini: (i) pergeseran ke sistem desentralisasi, (ii) penggandaan pembuatan kebijakan keras dengan menambahkan kontrol hasil ke kontrol input

dan prosedur, dan (iii) dengan menambahkan pembuatan kebijakan lunak ke pembuatan kebijakan keras dalam sistem terpusat. Alternatif ketiga tampaknya sangat menarik.

Pada pandangan pertama tampaknya ada perkawinan antara sistem terpusat dan pemerintahan keras di satu sisi dan antara sistem desentralisasi dan pemerintahan lunak di sisi lain – pergeseran dari satu rezim pemerintahan ke yang lain, jika bisa dilakukan, juga akan mengubah praktik yang terjadi. Pengamatan lebih dekat telah menunjukkan bahwa segala sesuatunya tidak semudah itu, karena ada hubungan saling silang dan juga praktik campuran sampai batas tertentu. Apa arti keterkaitan ini dalam hal kompleksitas tidak mudah dijawab. Ini jelas akan meningkatkan kerumitan, karena elemen baru yang substansial ditambahkan ke praktik yang ada (misalnya prosedur pengujian dan saluran pemanfaatannya dengan kebijakan keras dalam sistem desentralisasi, atau mekanisme konsultasi dan observasi yang diperlukan jika kebijakan lunak ditambahkan ke politik keras). Apakah ini juga akan meningkatkan kompleksitas dalam hal ketidakpastian adalah pertanyaan terbuka sejauh ini. Mengenai penetapan taruhan tinggi, ada hasil yang bertentangan yang tersedia. Reformasi produksi dan penggunaan pengetahuan menuju profesionalisasi praktik pendidikan dapat meringankan beberapa masalah yang berkaitan dengan kompleksitas, dengan mengintegrasikan kompleksitas ke dalam praktik profesional.

## Mereformasi produksi dan penggunaan pengetahuan untuk mengatasi kompleksitas

Produksi dan penggunaan pengetahuan tampaknya menjadi elemen kunci dalam saling keterkaitan yang dianalisis yang memerlukan lebih banyak analisis dan perhatian. Argumen dimulai dengan pendekatan epistemologis yang berbeda dalam mempertimbangkan kerumitan dan kompleksitas dengan fokus pada masalah (tidak) dapat diprediksi. Pada prinsipnya, produksi pengetahuan harus meningkatkan prediktabilitas tentang bagaimana sistem bekerja, dan pergeseran konseptual menuju orientasi hasil entah bagaimana memfokuskan kembali produksi pengetahuan dalam pendidikan menuju pandangan yang lebih fungsional tentang bagaimana menilai dan meningkatkan hasil.

Asesmen skala besar telah membawa penekanan baru pada produksi pengetahuan yang ditempatkan secara eksternal bagi para pelaku dalam sistem, dan dengan penyedia pengetahuan ini, asesmen juga telah menambahkan kelas aktor baru ke dalam sistem – analis dan peneliti/pengembang – yang dalam beberapa hal tahu lebih banyak daripada para aktor yang terlibat tentang pekerjaan mereka (tahu lebih banyak tidak boleh berarti lebih tahu). Namun demikian, para pelaku memiliki pengetahuan mereka seperti sebelumnya, dan pertanyaan utama menyangkut bagaimana kategori pengetahuan baru – dan masing-masing penyedianya

– diproses dan diintegrasikan. Di sini anggapan dasar adalah bahwa para pembuat kebijakan memiliki dan membutuhkan pengetahuan yang berbeda dari para praktisi pendidikan, dan bahwa ini merupakan hubungan yang berbeda antara kategori aktor dan para peneliti dan analis, yang dapat menyebabkan kebingungan jika tidak dibedakan dengan tepat.

Jelas ada ketidaksepakatan tentang praktik pengetahuan baru, misalnya sejauh mana penilaian benar-benar mewakili apa yang dicapai sistem, atau bagaimana pengetahuan baru dapat atau harus digunakan dalam praktik para aktor. Isu utama prediktabilitas menyangkut “fungsi produksi”, yaitu apa yang diketahui tentang bagaimana hasil dapat ditingkatkan, dan tindakan mana yang dapat memicu peningkatan. Proposal yang ada untuk perbaikan tidak sepele dan pada gilirannya dapat dipertanyakan terhadap topik kompleksitas dan

prediktabilitas, karena mereka mereproduksi secara keseluruhan dari kompleksitas sistem dalam beberapa hal: Dalam cara yang disederhanakan kita dapat membedakan, pertama, proposal ekonomi, yang berfokus pada pembagian insentif di antara para pelaku; kedua, usulan manajerial, yang berfokus pada prosedur penjaminan dan peningkatan mutu; dan ketiga, proposal pedagogis asli, yang berfokus pada guru dan kompetensinya.

Dalam argumen makalah ini kita dapat mengatakan bahwa proposal yang rumit bertemu dengan sistem yang kompleks, dan apa yang akan dihasilkan dari ini sangat tidak dapat diprediksi. Dalam wacana ada yang mengatakan itu adalah guru, yang lain mengatakan itu adalah struktur insentif; lagi yang lain mengatakan itu adalah manajemen, dan pada kenyataannya dapat diharapkan bahwa semua faktor berkontribusi entah bagaimana. “Entah bagaimana” ini adalah titik di mana tata kelola berperan, sebagai sistem tata kelola menggabungkan aktor dengan cara tertentu, dan itu menentukan sampai batas tertentu bagaimana pengambilan keputusan tentang alternatif bekerja dalam suatu sistem. Mengaitkan alasan ini dengan argumen dan analisis di atas, ini menimbulkan pertanyaan apakah struktur tata kelola yang berbeda menciptakan saluran yang berbeda tentang bagaimana pengetahuan mengalir dan dapat digunakan dalam sistem untuk praktik yang sedang berlangsung serta untuk perubahan praktik, jika dianggap perlu.

Berdasarkan pengalaman Austria, produksi dan aliran pengetahuan tampaknya lebih dikendalikan oleh politik dalam sistem pemerintahan terpusat daripada sistem desentralisasi. Artinya, sementara penelitian pendidikan bisa dekat dengan saran kebijakan, ia cenderung tidak menemukan jalannya ke dalam praktik pendidikan, karena logika politik cenderung (misalnya ideologi, politik kekuasaan) untuk menang atas pembuatan kebijakan teknis. Dalam sistem desentralisasi, hubungan mungkin lebih terbuka, dengan kepentingan pembuat kebijakan untuk mengumpulkan pengetahuan tentang sistem yang lebih beragam dan terdistribusi. Namun demikian, aliran antara penelitian dan praktik pendidikan mungkin lemah dalam kedua sistem: Mungkin lebih tidak dapat diprediksi dalam sistem desentralisasi, dan lebih dibatasi dalam sistem terpusat. Seperti dikemukakan di atas, hubungan antara kebijakan dan politik akan berbeda dalam sistem sentralisasi dan desentralisasi, dengan potensi kebijakan yang lebih kuat pada yang terakhir. Untuk meningkatkan dampak produksi pengetahuan eksternal, hubungan ini harus dianalisis lebih teliti.

Beberapa pendekatan utama dalam teori sistem, khususnya berdasarkan karya Niklas Luhmann (1990), sangat bertumpu pada konsep autopoiesis. Pendekatan-pendekatan ini menteorikan sistem politik sebagai suatu sistem di samping yang lain, tanpa diistimewakan untuk benar-benar menguasai sistem lain (mirip dengan gagasan institusionalisme); sebaliknya, sistem politik harus mencoba mengkondisikan sistem yang tersisa. Diteorikan bahwa setiap sistem memiliki logikanya sendiri *(autopoiesis*) dan berkomunikasi dengan sistem lain melalui mekanisme kopling kontingen. Pandangan ini memiliki konsekuensi penting untuk memahami tata kelola dalam sistem terpusat, karena secara khusus menekankan kesenjangan antara kebijakan dan politik: kebijakan duduk di persimpangan penelitian dan politik, tetapi harus mengikuti logika politik (lihat Stichweh, 2011, untuk ikhtisar, juga Mayntz dan Scharpf, 2005, mempermasalahkan pandangan ini). Politik di satu sisi dan penelitian pendidikan dan nasihat kebijakan di sisi lain mengikuti logika sistem yang berbeda, dan hanya kadang- kadang akan bertindak kuat ke arah yang sama (“*windows of opportunity*”). Pendekatan pandangan sistemik ini juga memunculkan isu bagaimana pengetahuan dapat mengalir dari penelitian ke praktisi dan guru, dan akibatnya, bagaimana pembelajaran dapat difasilitasi dalam praktik pendidikan, serta bagaimana bentuk dan mode pengetahuan yang berbeda (misalnya penelitian). atau praktik yang dihasilkan) dapat " *talk to each other* " dalam hal ini.

Analisis yang lebih menyeluruh tentang bagaimana bentuk-bentuk pengetahuan berinteraksi, khususnya bagaimana pengetahuan penelitian mengalir dan digabungkan dengan bentuk-bentuk pengetahuan lainnya akan diperlukan untuk memahami potensi dampaknya. Kedua, melihat lebih dekat pada aliran pengetahuan yang berbeda dan potensinya akan sangat membantu, menganalisis dan membandingkan jenis aliran pengetahuan langsung antara penelitian dan praktik (di kedua arah), dan jenis aliran lain juga akhirnya antara penelitian dan praktik. tetapi dimediasi oleh kebijakan dan politik. Untuk memahami konsekuensi tata kelola dari kedua jenis aliran pengetahuan ini dapat meningkatkan penggunaan pengetahuan.

##### Catatan

* 1. Tata kelola pemagangan sebagian besar terpisah dari tata kelola sekolah, dijalankan oleh Kementerian lain (Bidang Ekonomi) dan Mitra Sosial. Hanya sekolah paruh waktu wajib yang harus diikuti oleh peserta magang yang berada di bawah tanggung jawab sistem tata kelola sekolah, juga didistribusikan di antara tingkat federal dan Länder .
  2. Sekitar 60% dari semua komune sangat kecil dan terdiri dari populasi di bawah tahun 2000, dan dari tiga perempatnya terletak di pedesaan (di mana akibatnya 70% di bawah tahun 2000). Sekitar 13% dari populasi tinggal di sekitar 1.000 komune kecil di pedesaan (46% dari semua komune).
  3. Isu koordinasi dalam sistem federalis juga baru-baru ini diangkat dalam ilmu politik oleh serangkaian studi kasus yang mencerahkan; sayangnya Austria sejauh ini tidak termasuk dalam penelitian ini; lihat Bolleyer et al., 2014.
  4. Lihat [www.vbbi.at/;](http://www.vbbi.at/%3B) [www.iv-net.at/b3487/beste-bildung-fuer-oesterreichs-zukunft-die](http://www.iv-net.at/b3487/beste-bildung-fuer-oesterreichs-zukunft-die) inhalte-des- iv-konzepts/ (dalam bahasa Jerman).
  5. Baru-baru ini, pertanyaan ini diradikalisasi, karena proposal bersama Kementerian dan Länder
  6. sedang dilakukan untuk mengalihkan tanggung jawab implementasi ke tingkat Länder , sedangkan lembaga di tingkat distrik yang lebih lokal harus dihapus.
  7. Kebijakan di sektor lain (pendidikan usia dini, pendidikan dasar orang dewasa), dan keseluruhan *“Lifelong Learning – Strategy”* also juga telah mengambil unsur *“soft policy making”.* semacam ini.
  8. Lihat presentasi di konferensi Paris proyek GCES [(w](http://www.oecd.org/edu/ce)w[w.oecd.org/edu/ce](http://www.oecd.org/edu/ce) ri/ thirdthematicconferenceannouncement.htm), serta materi seputar pendekatan reformasi pendidikan cara keempat, berdasarkan Hargreaves dan Shirley (2009).

# References

Bishop, J.H. and L. Wößmann (2004), “Institutional effects in a simple model of educational production”, *Education Economics,* Vol. 12/1, pp. 17-38.

De Boer, H., J. Enders and U. Schimank (2007), “On the way towards new public management? The governance of university Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany”, in D. Jansen, (ed.) *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Springer, Dordrecht, pp. 137- 152.

Bolleyer, N., W. Swenden and N. McEwen (2014), “Introduction, A theoretical perspective on multi-level systems in Europe: Constitutional power and partisan conflict”, *Comparative European Politics*, Vol. 12/4-5, pp. 367-383.

Burns, T. (2013), “Governing complex education systems”, Presentation at 3rd GCES

Conference, Effective Multilevel Governance in Education, Paris, 17-18 June 2013.

Busemeyer, M.R. and C. Trampusch (eds.) (2011), *The Political Economy of Collective Skill Formation,* Oxford University Press, Oxford.

Eder, F. et al. (eds.) (2015), “Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS) – Befunde aus den Anfangskohorten” [Evaluation of the Neue Mittelschule (NMS) – Findings from the Initial Cohorts], Research Report, Universität Salzburg; Johannes Kepler Universität Linz and Pädagogische HochschuleOberösterreich, Salzburg and Linz, [www.bmbf.gv.at/schulen/bw/nms/eval\_forschungsbericht.pdf?4safj1.](http://www.bmbf.gv.at/schulen/bw/nms/eval_forschungsbericht.pdf?4safj1)

Fullan, M. (2011), “Choosing the wrong drivers for whole system reform”, *Centre for Strategic Education Seminar Series Paper No. 204* (May), East Melbourne, Victoria [www.edsource.org/wp-content/uploads/Fullan-Wrong-Drivers1.pdf.](http://www.edsource.org/wp-content/uploads/Fullan-Wrong-Drivers1.pdf)

Gibney, P. (2006), “The double bind theory: Still crazy-making after all these years”,

*Psychotherapy in Australia*, Vol. 12/3, pp. 48-55.

Hargreaves, A. and D. Shirley (2009), *The Fourth Way: The Inspiring Future for Educational Change*, Corwin Press, Thousand Oaks, CA.

Lassnigg, L. (2011), “The ‘duality’ of VET in Austria: institutional competition between school and apprenticeship”, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 63/3, pp. 417-438.

Lassnigg, L. (2009), “Policy learning and outcome orientation in Austrian VETTheoretical and empirical explorations”, in F.K. Oser et al. (eds), *VET Boost: Towards a Theory of Professional Competencies: Essays in Honor of Frank Achtenhagen*, Sense Publishers, Rotterdam/Chinese Taipei, pp. 385-408.

Lassnigg, L. et al. (2007), “Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung” [Economic assessment of the structure and efficiency of the Austrian school system and its administration], IHS

research report commissioned by Federal Ministry of Education, Arts and Culture, [www.equi.at/dateien/ihs\_oekbew.pdf.](http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf)

Lassnigg, L. and S. Vogtenhuber (forthcoming), “Challenges in Austrian educational governance revisited”, IHS-Sociological Series, No. 107, Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria.

Luhmann, N. (1990), *Essays on Self-Reference*, Columbia University Press, New York. Mahoney, J. and K. Thelen (eds.) (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge.

March, J.G. and J.P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Free Press, New York. May P., J. Jochim and E. Ashley (2013), “Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing”, Paper presented at the International Conference on Public Policy, 26-28 June 2013, Grenoble, France.

Mayntz, R. (2009) “Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung” [*Speaking Truth to Power: Guidelines for the regulation of scientific policy advice*], *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 2/1, pp. 5-16.

Mayntz, R. and F.W. Scharpf (2005), “Politische Steuerung – Heute?” [*Political Steering –*

*Today?*] *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 34/ 3, pp. 236-243.

OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en.](http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en)

OECD (2007), “Linkages between performance and institutions in the primary and secondary education sector”, ECO/CPE/WP1(2007)4, OECD Economics Department, Economic Policy Committee Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural

Policy Analysis, 21 February 2007, www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScot eEN&Ref=ECO/CPE/WP1(2007)4.

Peters, B.G. (2011), “Steering educational policy: Managing complex and complicated policy processes”, Keynote at first GCES-Conference, Effective governance: From the centre, 21-22 November 2011, The Hague, [www.oecd.org/edu/ceri/49613505.pdf.](http://www.oecd.org/edu/ceri/49613505.pdf)

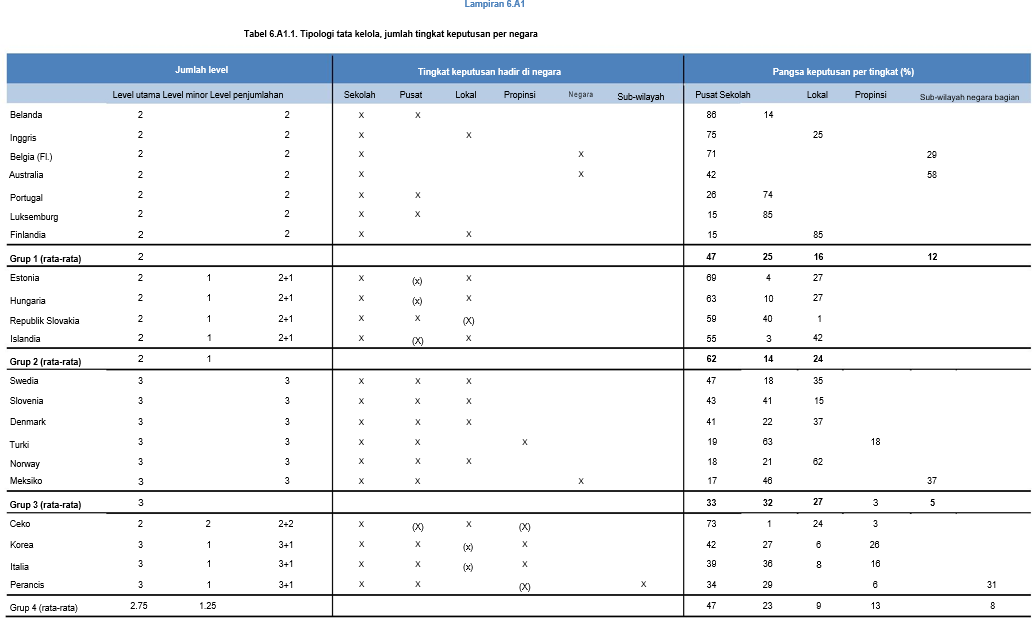
Posch, P. and H. Altrichter (eds.) (1993), “Schulautonomie in Österreich” [School Autonomy in Austria] 2nd revised edition, Bildungsforschung in Österreich [Educational Research in Austria], Vol. 1, Ministry of Education, Vienna, Austria.

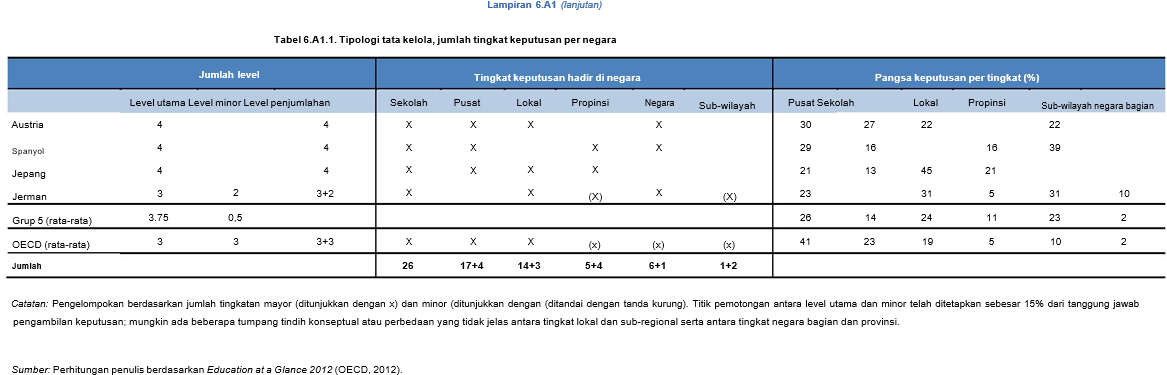
Schratz, M. and M. Hartmann (2009), “Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule” [School Autonomy in Austria: Results and Perspectives for the Autonomous School], Chapter C2 Austrian National Education Report, Vol. 2, [www.bifie.at/buch/1024/c/2.](http://www.bifie.at/buch/1024/c/2)

Stichweh, R. and N. Luhmann (2011), *The Wiley-Blackwell Companion to Major Social Theorists: Contemporary Social Theorists*, in G. Ritzer, and J. Stepnisky (eds.), Vol. 2, Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey.

Treib, O., H. Bähr and G. Falkner (2005), “Modes of governance: A note towards conceptual clarification”, *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. N-05-02, [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp\_newgov\_N\_05\_02.pdf.](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2458/pdf/egp_newgov_N_05_02.pdf)

Wilkoszewski, H. and E. Sundby (2014), “Steering from the centre: New modes of governance in multi-level education systems”, *OECD Education Working Papers*, No. 109, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcfs4s5g-en)





# Bab 7.

**Penggunaan pengetahuan dan penelitian dalam pembangunan kapasitas lokal**

# Knowledge and research use in local capacity building

Philippa Cordingley

***Centre for the Use of Research and Evidence in Education (CUREE)***

*Pengetahuan sangat penting untuk kualitas guru, baik dalam hal bukti penelitian maupun keahlian praktisi. Bab ini menjelaskan kemungkinan ketegangan antara pengetahuan penelitian dan pengetahuan praktisi. Isu seputar pengetahuan praktisi yang tidak memiliki jarak dari subjek penelitian di satu sisi dan pengetahuan berbasis penelitian tidak dapat digunakan oleh praktisi di lingkungan sekolah yang sibuk di sisi lain.*

*Berdasarkan sejumlah contoh dari Inggris (United Kingdom), bab ini mengusulkan cara-cara konkrit untuk membangun kapasitas guru untuk terlibat dalam penelitian dan melakukan penelitian mereka sendiri serta meningkatkan apresiasi terhadap pengetahuan praktisi dalam komunitas penelitian. Sehubungan dengan tata kelola pendidikan, bab ini membahas bagaimana pembuatan kebijakan dapat memfasilitasi motivasi dan keterlibatan guru dalam penelitian dengan menyediakan alat untuk memudahkan penggunaan pengetahuan penelitian. Yang penting, penelitian praktisi harus disertai dengan kontrol kualitas yang ketat untuk memastikan temuan yang bermanfaat dan dapat digeneralisasikan serta memberikan titik penghubung dengan penelitian pendidikan berskala besar.*

**Pengantar**

Perubahan utama yang memengaruhi penggunaan pengetahuan dan bukti dalam konteks tata kelola mencakup perpindahan dari regulasi pusat ke deregulasi, dari sejumlah kecil pelaku yang diketahui menjadi kelompok pemangku kepentingan yang semakin besar dan luas cakupannya, dan perubahan otoritas di berbagai tingkat, terutama terkait dengan peningkatan otonomi sekolah. Dalam konteks perubahan ini, bab ini mendekati pengetahuan sebagai menyiratkan status atau surat perintah untuk bertindak. Dalam konteks pembuatan kebijakan untuk perbaikan sekolah, ini menyarankan konsep, pendekatan, fenomena dan keterampilan yang telah terbukti berhasil, biasanya dalam berbagai konteks dan untuk sejumlah besar orang. Ini juga mengeksplorasi cara- cara di mana guru mendekati dan memahami surat perintah dan gagasan pembuktian seperti itu melalui lensa keterlibatan mereka dengan penelitian orang lain dan dalam penelitian mereka sendiri.

Bab ini merefleksikan jenis pengetahuan yang mendukung tata kelola pendidikan yang efektif dalam dua bagian. Dimulai dengan menunjukkan bagaimana penelitian eksternal dapat menginformasikan guru untuk penelitian mereka sendiri berdasarkan pengetahuan kelas praktis. Ini menggunakan dua contoh untuk mengontekstualisasikan analisis; yang pertama menyajikan bagaimana penelitian lanjutan yang dipimpin guru dapat berfungsi dalam praktik, sedangkan yang kedua menggambarkan bagaimana penelitian eksternal dapat diakses oleh guru sebagai prasyarat untuk penelitian sendiri. Bagian kedua dari bab ini menempatkan analisis tingkat lokal dalam struktur dan proses tata kelola yang lebih luas: Bagaimana tata kelola dapat memfasilitasi aliran pengetahuan antara penelitian eksternal dan guru dan bagaimana penelitian dapat mendorong praktik yang lebih baik? Bagian kedua ini mengarahkan sorotan pada berbagai isu seputar isu ini baik di sisi penawaran maupun sisi permintaan. Diskusi dan contoh-contoh dari Inggris menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas melalui penggunaan pengetahuan dan penelitian di kalangan praktisi pendidikan merupakan jalan yang menjanjikan untuk meningkatkan profesionalisme berbasis bukti. Yang paling penting dalam upaya ini adalah mengembangkan alat intuitif yang memungkinkan dan memotivasi guru untuk terlibat dalam penelitian di lingkungan sekolah yang sibuk, dan menyesuaikan struktur tata kelola untuk memastikan peluang bagi para praktisi untuk terlibat dalam penelitian serta memastikan kualitas penelitian yang dipimpin guru. meningkatkan relevansinya.

## Interaksi antara pengetahuan, kebijakan dan bukti

Hubungan antara pengetahuan, kebijakan, dan bukti banyak dan berbeda. Semakin kompleks sistem, semakin kompleks keterkaitannya. Namun apa pun distribusi pengambilan keputusan dan agensi, semakin diakui (Mourshed, Chijioke dan Barber, 2010) bahwa guru dan kualitas pengajaran adalah pendorong mendasar dari kualitas pengalaman dan hasil siswa. Meskipun tata kelola dan sistem pengetahuan di berbagai negara mengambil banyak bentuk, komponen tingkat tinggi secara umum tetap konstan.

Misalnya, (mayoritas) sistem di mana Pendidikan dan kualifikasi Guru Awal diatur di tingkat nasional dan dioperasikan melalui Lembaga Pendidikan Tinggi (PT) - Higher Education Institutions (HEIs),, pendidikan guru awal dan regulasi terkait adalah tempat utama dan pendorong untuk menghubungkan kebijakan, praktik, pengetahuan dan bukti. Semakin berkembangnya standar nasional untuk guru yang menetapkan standar yang lebih maju untuk praktik profesional juga menciptakan platform tata kelola untuk meningkatkan hubungan

antara pengetahuan, keterampilan, dan praktik guru dan basis bukti yang lebih luas tentang keefektifan. Beberapa, seperti yang dikembangkan oleh Australian Institute for Teaching and Leadership (AITSL) melakukannya dengan referensi eksplisit untuk pengembangan dan penggunaan pengetahuan dari penelitian. Misalnya standar kedua mereka yang berkaitan dengan pemahaman guru tentang bagaimana siswa belajar menempatkan pemahaman dari penelitian sebagai pusatnya berlatih dengan cara yang semakin kompleks di keempat tingkat perkembangan. Jadi, pengembangan dan pembelajaran profesional berkelanjutan (CPDL) juga menjadi vektor penting untuk membangun kapasitas dengan menghubungkan pengetahuan, bukti, dan praktik.

Pengetahuan dapat berupa berbasis penelitian atau berbasis praktik. Sistem pengembangan kapasitas berbasis pengetahuan perlu mengakui dan bekerja dengan apa yang diketahui dan dilakukan guru dan cara mereka menafsirkan, membentuk, dan memberlakukan pengetahuan profesional. Sementara pengetahuan dari banyak kasus, terutama ketika diteliti, dianalisis, dan diringkas secara efektif memiliki banyak hal untuk ditawarkan dalam hal peningkatan kualitas, pengetahuan guru tentang siswa, kurikulum, dan realitas praktis kehidupan sekolahlah yang paling mereka pikirkan. sehari-hari.

Di sebagian besar sistem pendidikan, institusi pendidikan tinggi dipandang sebagai sumber utama dan pemasok pengetahuan yang terjamin, yang diambil dari penelitian pendidikan mereka sendiri dan rekan mereka. Di mana pendidik guru bekerja di lembaga dengan budaya penelitian yang kuat, atau di mana ada hubungan yang kuat antara pendidik guru dan penelitian, pengaruh timbal balik mereka satu sama lain mungkin kuat dan terlihat. Tetapi guru di perguruan tinggi, seperti rekan mereka di sekolah, juga menggunakan surat perintah lain. Pertama, praktik mereka tak terhindarkan dan juga dibentuk oleh sistem dan kebijakan lembaga tuan rumah mereka dan persyaratan pemerintah yang mendanai mereka. Mereka juga didasarkan pada pandangan para pemimpin pemikiran yang diakui.

Idealnya, praktik pendidik guru dibentuk oleh hubungan mereka dengan sekolah tempat siswa mereka akan bekerja dan di mana eksperimen awal siswa dengan praktik berlangsung. Semua ini juga sangat dipengaruhi oleh identitas profesional mereka sendiri (seperti, misalnya, guru, peneliti atau pendidik guru), oleh *tacit practice*, dan terutama oleh kepercayaan, asumsi, dan pengalaman rekan kerja yang terinternalisasi. *School teachers’ engagement* dengan pengetahuan dan bukti tunduk pada pengaruh yang lebih luas, tidak terkecuali dukungan dan struktur yang diberikan oleh pemimpin sekolah, kebutuhan, dan aspirasi mereka untuk siswa mereka, tuntutan yang dibuat oleh orang tua mereka dan kolega dan oleh mereka yang memiliki pekerjaan dan kekuatan pengaturan lainnya atas mereka. Lalu bagaimana kapasitas guru untuk terlibat dengan pengetahuan dari penelitian dengan cara yang bermakna dapat dikembangkan sebagai bagian dari peningkatan kapasitas untuk peningkatan dalam konteks tata kelola yang kompleks (lihat juga OECD, 2015)?

Tentu saja, jaringan pengaruh yang kompleks inilah yang dicari oleh penelitian berskala besar untuk mengidentifikasi keefektifan pendekatan tertentu, dan prevalensi tren tertentu dalam pencapaian murid. Untuk melakukannya, pengetahuan berbasis penelitian sangat bergantung pada struktur banyak kasus untuk reliabilitas dan validitas untuk menciptakan sesuatu yang independen, sesuatu yang dapat digunakan dalam berbagai konteks dan karenanya bebas konteks. Pengetahuan berbasis praktik membahas fenomena yang sama tetapi mengakui keterbatasannya pada konteks; itu adalah fenomena yang lebih manusiawi yang bergantung pada orang yang membuatnya; berbicara secara metaforis, yang tindakan memegang bola dunia menyembunyikan sebagian darinya dari pengawasan: Pengetahuan berbasis penelitian dapat

dianggap sebagai bola dunia yang mewakili bumi yang berputar di ruang angkasa dan pengetahuan berbasis praktik sebagai bola dunia yang sama didukung oleh sepasang tangan .

Jika pembuat kebijakan ingin memanfaatkan pengetahuan berbasis penelitian untuk dipraktikkan demi tujuan meningkatkan pendidikan dan prestasi, kedua dunia ini perlu disatukan. Keduanya sibuk dan berorientasi pada struktur kekuatan, imperatif, ritme, dan realitas mereka sendiri yang sangat berbeda. Cukup memberi tahu guru, pemimpin sekolah, atau dewan sekolah bahwa X menawarkan pendekatan efektif yang lebih unggul dari praktik saat ini jarang berdampak banyak. Misalnya, Assessment for Learning (AfL) adalah salah satu pendekatan yang memiliki surat perintah penelitian internasional terkuat; namun, meskipun “dikenal” dan dipraktekkan secara luas, masih relatif sedikit yang dipahami (Black dan William, 1998). Seperti yang ditunjukkan Marshall dan Drummond (2006), di sekolah-sekolah di Inggris di mana praktiknya sangat populer dan disebarluaskan dengan tekun melalui Strategi Nasional yang didukung dengan Pengembangan Profesional Berkelanjutan (CPD) yang ekstensif, mungkin hanya 20% dari potensi penuh AfL sebenarnya sedang digunakan oleh para guru yang mencoba menggunakannya. Secara khusus meskipun guru menggunakan teknik untuk belajar lebih banyak tentang bagaimana siswa mereka mengalami pelajaran; Namun, mereka belum menggunakan informasi yang mereka peroleh dengan cara ini untuk menyempurnakan langkah selanjutnya dalam urutan pembelajaran untuk membangun berdasarkan apa yang mereka temukan. Jadi penggunaan penelitian dan memanfaatkan pengetahuan berbasis penelitian sebagai alat untuk meningkatkan praktik dan pembangunan kapasitas belum menjadi bentuk seni yang mapan.

## Pengetahuan berbasis penelitian sebagai alat untuk meningkatkan praktik dan membangun kapasitas

Bagian pertama bab ini menyajikan contoh dari Inggris di Inggris, yang menyajikan bagaimana penelitian yang dipimpin oleh guru tingkat lanjut dan *scaling up* ke tingkat sistem dapat terlihat dalam praktiknya (Kotak 7.1). Ini membahas kondisi dan hambatan potensial yang terkait dengan pendekatan penelitian yang dipimpin guru dan penggunaan pengetahuan ini. Prasyarat untuk terlibat dalam penelitian mereka sendiri berdasarkan bukti dari kelas adalah kapasitas guru untuk terlibat dan merefleksikan penelitian yang ada secara bermakna. Oleh karena itu, mengalihkan fokus pada bagaimana membangun kapasitas yang pada akhirnya memungkinkan guru untuk meningkatkan praktik mengajar secara langsung, bagian berikut ini membahas tentang prasyarat untuk membuat penelitian dapat diakses dan digunakan oleh guru. Bagian ini diakhiri dengan ilustrasi (Kotak 7.2) tentang bagaimana pendekatan peningkatan kapasitas akan terlihat dalam praktiknya.

**Kotak 7.1. Penelitian lanjutan yang dipimpin guru dan peningkatannya dalam praktik**

Pada tahun 1997, Teacher Training Agency (TTA) di Inggris mengumumkan program penghargaan penelitian nasional bagi guru yang bersedia melakukan penyelidikan atas nama profesi. Prosesnya akan dijamin kualitasnya secara ketat dan, jika berhasil, diterbitkan untuk menginformasikan kepada guru tentang isinya dan untuk bertindak sebagai panutan bagi guru

lain dalam melibatkan pengetahuan yang dikembangkan di tempat lain dan dalam pembelajaran mereka sendiri yang berdasarkan bukti.

Salah satu guru yang berhasil adalah Romey Tacon, seorang kepala sekolah bayi di kota tertinggal di pesisir Inggris, yang sangat prihatin dengan kurangnya kemajuan sejumlah besar siswa dalam berhitung. Bekerja dengan rekan dan mentor pendidikan tinggi, Tony Wing dari Brighton University, dua guru mengeksplorasi temuan (Stern, 1949) penelitian Catherine Stern ke dalam pengembangan pemahaman hubungan nomor (Tacon dan Wing, 2004). Karya Stern berfokus khususnya pada representasi visual dari hubungan bilangan; kedua guru menggunakan ini untuk membangun dan menguji alat yang akan mendukung pembelajaran murid, dan untuk mengembangkan cara yang efektif dalam memperkenalkan dan bekerja dengan alat ini. Mereka sangat senang dengan respon yang sangat positif dan cepat dari siswa. Tak lama kemudian, rekan-rekan mereka mulai menaruh minat, terpesona oleh percakapan yang hidup dan mendetail tentang perubahan dalam pembelajaran semua siswa dan pelajar yang kesulitan belajar pada khususnya. Pada akhir tahun pertama kata penelitian mulai menyebar ke sekolah lokal lainnya dan laporan penelitian guru formal yang diterbitkan oleh TTA mulai menarik minat yang lebih luas.

Hibah tahun kedua memungkinkan pengujian pendekatan yang lebih luas dengan sekolah tetangga lainnya, dengan kelompok tahun lainnya di sekolah tuan rumah dan di sekolah menengah pertama setempat. Sekali lagi hasilnya terus mengesankan. Publikasi temuan menarik banyak perhatian lokal dan regional dan Romey menjalankan sejumlah konferensi lokal dengan dukungan dari Otoritas Lokal.

Ketika kemampuannya untuk mendukung permintaan tempat yang tak terpuaskan habis, dia membuka sekolahnya pada Selasa sore sehingga guru dan kepala sekolah setempat dapat datang dan mengamati pendekatan di tempat kerja dan mendiskusikan apa yang telah mereka lihat dengan para guru sesudahnya. Dampak dari pendekatan ini sangat mencolok bagi pelajar yang kesulitan, terutama bagi mereka yang memiliki tantangan memori jangka pendek, seperti siswa dengan sindrom Down. Badan Pelatihan Guru menghubungkan para guru dengan Yayasan Amal yang mampu mendanai penelitian berskala lebih besar dan lebih lanjut dan mereka juga menghubungi badan amal terkemuka yang mendukung siswa dengan sindrom Down. Uji coba regional lebih lanjut mengungkapkan pola mencolok serupa dalam perbaikan dan, seiring waktu, sumber daya dan pendekatan dikembangkan untuk dipublikasikan secara nasional dan internasional. Kekayaan intelektual di balik pendekatan tersebut akhirnya dijual ke penerbit internasional besar.

Pendekatan yang dihasilkan, yang dikenal sebagai matematika Numicon, sekarang diakui secara luas sebagai memainkan peran penting dalam memajukan keterampilan berhitung siswa yang berjuang dengan berhitung, terutama mereka dengan sindrom Down, dengan cara yang secara signifikan memajukan tingkat kemajuan yang dapat mereka capai dan dengan demikian sejauh mana mereka dapat berfungsi secara mandiri dalam masyarakat. Numicon sekarang menjadi subjek uji coba kontrol acak skala besar di lebih dari delapan puluh sekolah di Inggris (Cordingley dan Crisp, 2014).

## Kondisi untuk penelitian yang dipimpin guru dan pembangunan kapasitas terkait pengetahuan

Contoh dari Inggris (Kotak 7.1) menjelaskan sejumlah hasil yang terkait dengan kebijakan nasional yang ditujukan untuk membangun kapasitas melalui keterlibatan penelitian yang bergantung pada sejumlah kondisi dan pendorong. Unsur-unsur berikut dapat disuling dari contoh yang dijelaskan di atas:

Pertama, itu membahas " *wicked issue*". Isu jahat mengacu pada perhatian yang mendalam dan berkelanjutan terhadap sejumlah besar guru dan sistem pendidikan secara keseluruhan dan yang didorong oleh aspirasi khusus untuk murid. Hal ini mengarah pada penekanan pada pemenuhan kebutuhan pengguna guru potensial lainnya dari penelitian sejak awal, menghubungkan identitas inti guru di sekitar bisnis untuk memenuhi kebutuhan belajar orang lain. Kedua, ada basis bukti yang kuat tentang keefektifan yang dapat dibangun oleh guru dengan bantuan seorang mentor yang memiliki kesempatan untuk mengeksplorasi temuan penelitian asli dalam sejumlah konteks. Ketiga, seiring pekerjaan berkembang secara bertahap, guru dapat memanfaatkan aliran dana berkelanjutan selama tiga tahun. Pendanaan selanjutnya dari organisasi amal yang terpisah memungkinkan penelitian dan pengembangan guru itu sendiri untuk terus berlanjut dan berkembang hingga menjadi mandiri dengan kedatangan sebuah perusahaan penerbitan.

Yang penting, penelitian yang dipimpin oleh guru yang dijelaskan terjadi di lingkungan dengan tanggapan yang menarik dari siswa, guru, dan sekolah, serta didukung oleh kebijakan yang memastikan pendanaan, pengakuan, dan dukungan. Dalam bentuk skema pendanaan, kebijakan tersebut mencakup persyaratan utama berikut untuk penelitian yang dipimpin oleh guru:

* Penelitian yang dipimpin guru harus didasarkan pada bukti yang ada.
* Ketelitian ilmiah memungkinkan kebijakan untuk mendanai proyek penelitian sebagai

“*standard bearer*” atas nama profesi.

* Perlu ada struktur yang memfasilitasi keterlibatan sistematis dengan bukti untuk memindahkan laporan guru melampaui deskripsi dan pendapat yang telah menjadi ciri banyak studi kasus guru hingga saat itu.
* Coaching pada metode dan membuat penelitian dapat diakses oleh rekan sejawat dan pakar pengawasan.

Sebagian besar tetapi tidak semua kondisi ini dirancang ke dalam kebijakan untuk mempromosikan praktik berbasis penelitian dari Teacher Training Agency (TTA) melalui Teacher Research Grant Policy. Keberhasilannya, digabungkan dengan pengakuan yang semakin meningkat akan pentingnya praktik berdasarkan informasi penelitian secara lebih umum, bertindak sebagai batu loncatan untuk penciptaan sejumlah program penelitian lain yang didanai secara signifikan untuk para guru di Inggris.1 Setiap prakarsa ini dibangun di atas subset dari temuan dari kebijakan nasional pertama untuk mempromosikan penggunaan penelitian dan bukti. Setiap program menangani subset masalah tertentu seperti kepemimpinan, jaringan sekolah-ke-sekolah, atau akreditasi CPD pasca sarjana (Continuing Professional Development)). Perbedaan lain muncul karena setiap inisiatif bersarang dalam protokol operasi standar da Continuing Professional Developmentn nilai-nilai organisasi dari organisasi tuan rumah. Terlepas dari perbedaan tersebut, pemahaman yang semakin dibagikan tentang bahan

utama untuk mempromosikan pengembangan profesional yang diinformasikan bukti untuk meningkatkan kedalaman pengetahuan dan praktik dapat dipahami sebagai tren yang dapat dikenali dari 1997-2009 (Cordingley, 2010).

## Membantu guru terlibat dalam penelitian

Munculnya basis bukti yang matang dan semakin koheren di Inggris tentang apa yang membuat perbedaan bagi siswa, serta bagi guru dalam CPD dan penggunaan penelitian oleh praktisi dimulai dan didukung oleh investasi Pemerintah dalam pengembangan metodologi untuk sistematik dan teknis. meninjau temuan penelitian (Bell et al., 2010; Cordingley et al., 2007; Cordingley et al., 2005a; Cordingley et al., 2005b; Cordingley et al., 2003; Timperley et al., 2007).

Berdasarkan metodologi yang diprakarsai pemerintah untuk meninjau penelitian pendidikan ini, sejumlah organisasi nasional Inggris (the General Teaching Council, the Department for Education, the National Teacher Research Panel, CUREE and the Learning and Skills Improvement Service)) bekerja sama dalam mendanai tinjauan sistematis bukti tentang spektrum penuh guru menggunakan penelitian. Tinjauan tersebut mengeksplorasi bukti tentang bagaimana guru terlibat dengan penelitian yang ada dan pengaruhnya dan bagaimana hal ini mirip dan berbeda dari keterlibatan mereka dalam penelitian mereka sendiri. Tinjauan ini juga mengeksplorasi bagaimana keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian dibandingkan dengan pengalaman profesional perawatan kesehatan dan sosial.

Secara bersama-sama, penggunaan penelitian dan ulasan CPD (Bell et al., 2010; Cordingley et al., 2007; Cordingley et al., 2005a; Cordingley et al., 2005b; Cordingley et al., 2003; Timperley et al. , 2007) mencakup hampir 50.000 studi yang disaring untuk mengidentifikasi sekitar 250 studi yang memberikan bukti berkualitas tinggi dan relevan. Dari data penelitian ini dapat diekstraksi dan disintesis untuk mengidentifikasi masalah paling umum yang terkait dengan penelitian guru, manfaat potensial dari keterlibatan guru dalam penelitian dan karakteristik utama yang diperlukan untuk membantu guru terlibat dalam dan dengan penelitian. Temuan utama adalah sebagai berikut:

Mengenai kesulitan yang dialami guru dalam kaitannya dengan penelitian, dua dimensi yang paling sering ditemukan: waktu dan fasilitasi/dukungan eksternal yang tidak memadai. Sehubungan dengan yang pertama, guru sering melaporkan kurangnya waktu untuk membiasakan diri dengan strategi baru dan waktu untuk menafsirkan dan menyesuaikan pendekatan dengan konteks khusus mereka. Selain itu, kurangnya waktu sering kali menimbulkan informasi yang berlebihan atau gangguan: guru berjuang untuk terlibat dalam penelitian mereka sendiri atau dengan penelitian eksternal secara cukup mendalam.

Dalam hal fasilitasi yang tidak memadai dan/atau dukungan eksternal, guru sering melaporkan masalah terkait dengan dukungan yang tidak memadai pada saat diperlukan; terlalu sedikit kontak dengan para ahli mengenai isi dari pendekatan baru dan pembelajaran untuk menggunakannya; serta kurangnya cara praktis untuk menyusun eksperimentasi dan mengadaptasi pendekatan baru untuk konteks tertentu. Masalah lain berkaitan dengan instrumen penelitian yang buruk, misalnya survei yang terlalu rumit dan panjang. Di sisi administrasi, guru melaporkan kekurangan bantuan praktis dengan proses inkuiri seperti entri data, mengetik wawancara, pengkodean data, mengelola video dan survei.

Sehubungan dengan hasil positif, ulasan menyoroti bahwa manfaat membangun kapasitas melalui keterlibatan dalam dan dengan penelitian adalah signifikan baik bagi siswa maupun bagi guru. Untuk siswa, ulasan penelitian menyoroti hubungan antara aktivitas tersebut dan motivasi siswa, sikap mereka terhadap mata pelajaran yang berbeda, kinerja tes dan keterampilan khusus (misalnya keterampilan bertanya). Demikian pula, ulasan tersebut menyoroti kaitan dengan organisasi diri dan kelompok siswa seperti pendekatan mereka terhadap kolaborasi dan pemilihan strategi pembelajaran/ pemecahan masalah.

Untuk guru ada kaitannya dengan peningkatan kepercayaan diri mereka, misalnya terkait dengan pengambilan risiko dan kemanjuran; kemauan dan kemampuan guru untuk mengubah praktek; peningkatan pengetahuan subjek dan pedagogi dan menggunakan keterampilan ini untuk menyesuaikan kebutuhan siswa; serta meningkatnya kemauan guru untuk terlibat dalam pembelajaran profesional berkelanjutan.

Temuan di semua ulasan ini (Bell et al., 2010; Cordingley et al., 2007; Cordingley et al., 2005a; Cordingley et al., 2005b; Cordingley et al., 2003; Timperley et al., 2007) adalah sangat konsisten dan menyoroti sejumlah karakteristik utama untuk praktik berdasarkan bukti (Tabel 7.1).

##### Tabel 7.1 Karakteristik kunci yang diperlukan untuk praktik informasi bukti

|  |  |
| --- | --- |
| **Karakteristik kunci dari praktik informasi bukti yang dikumpulkan dari ulasan** | |
| **Melanjutkan dukungan spesialis** | * Pelatihan, termasuk instruksi dalam inti penting dari pendekatan baru dan fasilitasi pengembangan pemahaman tentang prinsip-prinsip utama yang mendasari pendekatan tersebut. * Pemodelan menunjukkan strategi inovatif bekerja dalam berbagai pengaturan dan konteks dan mempraktekkan apa yang diberitakan. * Bimbingan dan persahabatan kritis untuk menantang ortodoksi dan memperluas pandangan tentang apa yang mungkin dilakukan secara berkelanjutan – terkadang disebut pembinaan, atau pendampingan, terkadang penyelidikan kolaboratif. Alat dan kerangka kerja seperti kerangka observasi untuk mendukung pembelajaran dari melihat, kisi analisis, * dan alat perencanaan untuk mengamankan konsistensi dan koherensi. |
| **Melanjutkan dukungan teman sebaya** | * Pelajar profesional membuat diri mereka rentan secara timbal balik sehingga meningkatkan kepemilikan, komitmen, dan kemauan untuk mengambil risiko. * Dukungan rekan mempercepat proses pengembangan kepercayaan yang memungkinkan pelepasan asumsi dan kebiasaan lama serta pengembangan pemahaman dan praktik baru. |
| **Kolaborasi dukungan pimpinan sekolah** | * Pimpinan sekolah perlu menyediakan waktu bagi guru untuk merencanakan, menganalisis dan |

|  |  |
| --- | --- |
|  | merefleksi bersama proses dan hasil mencoba hal- hal baru.   * Mendorong pengambilan risiko. * Belajar bagaimana belajar dari pengamatan dekat pertukaran belajar dan mengajar. |
| **Dialog Terstruktur** | * Dialog terstruktur berakar pada bukti dari mencoba hal-hal dengan murid yang mengganggu status quo. |
| **Tujuan yang ambisius** | * Tujuan yang ambisius dapat diamanatkan secara eksternal asalkan ada unsur dukungan rekan yang kuat melalui mana instruksi dari orang lain dapat ditafsirkan dari murid pelajar profesional itu sendiri. |

Sumber: Karya penulis sendiri berdasarkan Bell et al. (2010), Cordingley et al. (2007), Cordingley dkk. (2005a), Cordingley dkk. (2005b), Cordingley dkk. (2003), Timperley dkk. (2007).

Seperti yang ditunjukkan oleh salah satu tinjauan sistematis penggunaan penelitian oleh guru, kualitas pembinaan, pendampingan atau dukungan adalah akselerator atau penghambat yang signifikan (Bell et al., 2010). Beberapa rekan Perguruan Tinggi yang terlibat dalam mendukung penelitian guru melakukannya karena kecintaan terhadap inkuiri guru tetapi tidak memiliki pengetahuan khusus tentang isi bidang penelitian yang sedang dieksplorasi oleh guru yang mereka dukung. Beberapa mentor di bidang tertentu memiliki pengetahuan dan keahlian spesialis tetapi kurang pengetahuan dan pengalaman dalam menerapkan teknik penelitian untuk tuntutan inkuiri dalam lingkungan sekolah yang sibuk, dinamis, dan berantakan. Kolega Perguruan Tinggi lainnya dengan keahlian penelitian yang dapat mempercepat keterlibatan guru dengan pengetahuan dan bukti digunakan untuk bekerja dalam rentang waktu yang lebih lama dan tidak dapat memberikan manajemen proyek yang cepat dan dukungan seperti bisnis yang dibutuhkan guru dan sekolah untuk menyatukan kegiatan inkuiri dengan irama kehidupan sekolah sehari-hari.

Dukungan yang efektif untuk keterlibatan guru dengan bukti membutuhkan kombinasi keterampilan yang tidak biasa yang biasanya lebih mudah ditemukan melalui akses ke jaringan kolega daripada melalui hubungan bilateral. Jaringan seperti itu memerlukan dorongan dan dukungan struktural, misalnya dari kabupaten dan universitas setempat jika ingin berkembang dan tumbuh dengan cepat. Di Inggris, pendanaan untuk konsorsium penelitian berbasis sekolah dan Networked Learning Communities adalah dua inisiatif nasional awal yang sukses dalam membangun infrastruktur jaringan untuk mendukung penggunaan penelitian oleh guru seperti program Networked Learning Communities (Earl dan Katz, 2005 ). Sekolah Mengajar adalah sebuah konsep dalam inisiatif yang lebih baru yang berusaha mencapai momentum serupa dalam sistem yang lebih mengarahkan diri sendiri (Sebba, Kent dan Tregenza, 2012; Hargreaves, 2012).

##### Kotak 7.2. Mendukung guru untuk terlibat dalam penelitian

Lalu seperti apa kumpulan karakteristik kunci yang abstrak ini di lapangan? Salah satu contoh menarik dari pendekatan yang digerakkan secara profesional untuk peningkatan kapasitas melalui keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian diluncurkan pada awal abad kedua puluh satu oleh *National Union of Teachers* (NUT), Asosiasi Profesional Bahasa Inggris terbesar pada saat itu.

NUT sebenarnya telah menjadi sponsor asli dari tinjauan sistematis bukti pertama tentang apa yang membuat perbedaan bagi guru dan murid, dan berusaha untuk membangun dan mencontohkan pengembangan profesional dan peningkatan kapasitas dengan cara yang selaras dengan bukti terbaik. Program CPD “guru2guru” mereka melibatkan pasangan guru dalam bekerja sama dalam periode berkelanjutan untuk mengembangkan dan mengevaluasi praktik baru berdasarkan kerja intensif dengan peneliti terkemuka selama dua puluh empat jam. Topik untuk program “teacher2teacher” muncul dari permintaan anggota NUT, pandangan pejabat kebijakan NUT tentang masalah tingkat sistem yang menyebabkan kekhawatiran guru dan pandangan jika tubuh substansial anggota mereka yang juga pemimpin sekolah. Peneliti terdepan diidentifikasi dan direkrut berdasarkan publikasi penelitian mereka dan setelah penelitian meja yang cukup dan konsultasi di seluruh jaringan peneliti NUT yang luas yang darinya mereka menugaskan penelitian. Ini termasuk, misalnya, anggota penelitian Black and William asli, David Wray, salah satu penulis laporan The *Effective Teachers of Literacy untuk Teacher training Agency* (Wray et al., 2000) dan Robert Fisher, penulis sejumlah studi tentang penggunaan keterampilan berpikir di sekolah dasar (Fisher, 2013).

Selama dua puluh empat jam pertama lokakarya perumahan guru tenggelam dalam ilustrasi pendekatan baru, dalam bereksperimen dengan alat dan sumber daya yang sarang mereka dalam praktik kelas dan dalam perencanaan untuk bereksperimen dengan mereka, selama tiga siklus eksperimen dan refleksi yang berlangsung kira-kira dua belas minggu. Selama residensial awal, para guru belajar tentang bukti tentang pembinaan kolaboratif dan membangun formal Learning Agreements yang terstruktur.

Tujuannya adalah untuk membentuk ekspektasi mereka tentang bagaimana mereka akan bekerja, bukti yang akan mereka kumpulkan tentang bagaimana pembelajaran mereka berhubungan dengan pembelajaran murid dan cara para guru akan mendukung proyek satu sama lain, terkadang sangat berbeda. Setelah kira- kira dua belas minggu, para guru berkumpul untuk lokakarya intensif lainnya yang berfokus pada analisis bagaimana eksperimen masing-masing bekerja, bersama-sama mengeksplorasi perubahan dalam pembelajaran dan pekerjaan murid, foto dan video pelajaran, rencana pelajaran dan perubahan dalam pemikiran dan pemahaman mereka. Refleksi dan analisis ini difasilitasi oleh spesialis asli.

Tahap akhir dari program ini melibatkan para guru yang merencanakan bagaimana menerjemahkan pembelajaran mereka sendiri menjadi pengalaman belajar bagi rekan-rekan mereka, memainkan peran pada tahap awal dan mempertimbangkan bagaimana mereka dapat a) melanjutkan pembelajaran mereka sendiri sebagai bagian dari proses mendukung orang lain dan b) bagaimana mereka akan mengetahui pembelajaran mereka sendiri dan

rekan mereka telah berhasil. Beberapa dari guru ini melanjutkan untuk menulis pengalaman belajar mereka dan yang lainnya menggunakan bentuk keterlibatan dengan dan dalam penelitian ini sebagai batu loncatan untuk memulai penelitian yang lebih eksplisit untuk program doktor dan magister. NUT sendiri kemudian membentuk serangkaian proyek beasiswa yang berfokus pada prioritas utama NUT seperti Keterampilan Berpikir dan meningkatkan kualitas bicara yang memungkinkan guru untuk maju ke mode keterlibatan yang lebih formal dengan dan dalam penelitian dan beberapa “lulusan” lain dari program ini selanjutnya. mendukung dan mempromosikan keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian, misalnya, dan melayani sebagai anggota kelompok penelitian guru termasuk Panel Penelitian Guru Nasional.

Selama sepuluh tahun pertama, NUT menjalankan program ini untuk antara delapan dan dua belas kelompok guru yang berbeda dan berfokus pada berbagai prioritas yang berbeda. Itu masih berlanjut lebih dari satu dekade sejak dimulai dan pada saat penghematan; dalam hal ini berkaitan dengan pendidikan pembangunan.

## Implikasi untuk tata kelola dalam sistem yang kompleks

Bagian kedua bab ini melihat lebih dekat bagaimana keterlibatan guru dengan dan dalam penelitian terkait dengan tata kelola dalam istilah yang lebih umum. Mengenai pembangunan kapasitas yang efektif melalui peningkatan penggunaan dan transfer pengetahuan, bukti memungkinkan kami mengidentifikasi tiga bidang luas dalam kaitannya dengan tata kelola di mana proses dan struktur dukungan mungkin diperlukan:

*Encouraging teachers and managing risk -* Mendorong guru dan mengelola risiko: membangkitkan kepercayaan diri dan kehausan akan pendekatan berdampak tinggi yang muncul dari penelitian. Untuk membangun kapasitas, guru perlu didorong untuk tidak menghindar dari isu-isu yang sulit tetapi penting daripada meraih isu-isu ringan yang sudah dekat. Ini berarti mendorong guru untuk mengambil risiko dan meminta proses tata kelola yang mampu mengelola risiko kegagalan (lihat juga Burns dan Blanchenay, Bab 10).

*Facilitating access -* Memfasilitasi akses: pasokan ringkasan penelitian yang dapat diakses dan digunakan yang menawarkan berbagai titik masuk dan dukungan untuk keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian, jalur melalui ilustrasi bukti tentang pendekatan berdampak tinggi di tempat kerja di kelas, alat dan protokol untuk menggunakannya dan penjelasan yang jelas tentang teori yang mendasari atau dasar pemikiran yang mendasari kedalaman tersebut.

*Assuring quality -* Menjamin kualitas: Jaminan kualitas berkaitan dengan proses dan sistem untuk mempromosikan kedalaman dan kualitas yang meyakinkan dalam mendukung keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian.

## Mendorong guru

Di Inggris, minat guru pada penelitian dan bukti berkembang hingga pada tahun 2010, hampir 40% guru melaporkan keterlibatan formal dalam penelitian mereka sendiri atau dengan penelitian orang lain selama 12 bulan sebelumnya. Ini adalah perubahan luar biasa yang muncul dari campuran kepemimpinan kebijakan top-down, dukungan sampingan *General Teaching Council*, asosiasi profesional dan otoritas lokal, dan permintaan bottom-up dari guru dan pemimpin sekolah (Cordingley, 2010).

Pembuatan kebijakan dari atas ke bawah di Inggris, misalnya melalui pedoman nasional tentang kurikulum dan strategi pengajaran dan pembelajaran nasional, menjadi semakin eksplisit tentang cara bukti menginformasikan kebijakan selama dekade 2000-10. Hal ini pada gilirannya tercermin dalam penyisipan bukti yang sistematis dalam materi pendukung dan lembaga kebijakan CPD yang berbeda seperti Qualification and Curriculum Development Agency, the Teacher Development Agency and the Department for Education plus the General Teaching Council yang ditawarkan ke sekolah. Hal ini juga tercermin dalam keputusan pemerintah Koalisi baru tentang intervensi khusus seperti phonics sintetik, meskipun pada dasarnya kebijakan mereka telah menganjurkan pengurangan yang signifikan dalam tingkat resep eksplisit, atau dukungan pusat untuk, sekolah dalam upaya untuk meningkatkan otonomi, pengarahan diri sendiri, dan akuntabilitas mereka.

Namun sebagian besar upaya untuk meningkatkan permintaan ditujukan untuk membangkitkan minat “dari bawah ke atas”. Hibah untuk juara penelitian guru unggulan, dorongan jaringan sekolah-ke-sekolah melalui keterlibatan dengan penelitian, dan menanamkan pemahaman tentang peran penelitian dalam CPD yang efektif semuanya membantu meningkatkan permintaan. Begitu juga memberikan profil tinggi untuk contoh keterlibatan yang efektif dengan penelitian. Misalnya, di England the National Teacher Research Panel telah memainkan peran penting dalam mendorong para guru untuk terlibat dalam penelitian mereka sendiri dan penelitian orang lain. Konferensi terdiri dari lokakarya yang dijalankan oleh para guru yang penelitiannya telah ditinjau oleh Panel terhadap kriteria yang berkaitan dengan kualitas penelitian dan relevansi serta kegunaannya. Pelamar yang berhasil dilatih tentang cara meringkas penelitian mereka dengan cara yang akan berkontribusi pada pembelajaran guru lain, dan tentang cara merancang lokakarya interaktif. Di setiap konferensi, sekitar 40-60 peneliti guru memamerkan keunggulan dalam terlibat dalam penelitian mereka sendiri atau dengan penelitian orang lain; hasilnya disediakan oleh situs populer Panel2 dan juga sering digunakan untuk mengilustrasikan penelitian akademik skala besar melalui, misalnya, sumber daya Penelitian untuk Guru3 . Anggota panel juga digunakan ringkasan untuk mendukung jaringan penelitian lokal dan regional dan untuk menjalankan lokal dan konferensi penelitian guru regional.

Asosiasi profesional guru juga memainkan peran penting dalam memperjuangkan dan menyoroti keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian. Di Inggris, Persatuan Guru Nasional memainkan peran penting dengan mendanai tinjauan penelitian, CPD berbasis penelitian pemodelan peran, dan mendanai beasiswa guru (Kotak 7.2). *The Association of Teachers and Lecturers* (ATL) juga mensponsori dan mendorong keterlibatan guru dalam studi di tingkat magister yang mencakup melakukan penelitian. Baru-baru ini, Sekolah Mengajar yang ditunjuk secara formal telah diberi tanggung jawab untuk memimpin 6 untaian kegiatan pengembangan di Aliansi antara 5 dan 40 sekolah, dan penelitian dan pengembangan adalah salah satu (walaupun yang paling tidak mapan) dari untaian kunci.

## Mengelola risiko

Landasan untuk mengamankan aliran efektif dari pengetahuan yang didukung secara empiris adalah memastikan bahwa apa yang ditawarkan berbicara tentang *“wicked issues”.* Yaitu, untuk aspirasi dan kepedulian guru terhadap pembelajaran murid-muridnya. Huberman (1993) berpendapat bahwa komunitas riset harus mengumpulkan dan menganalisis pertanyaan yang diajukan guru tentang praktik mereka selama CPD dan perencanaan inkuiri untuk membentuk agenda penelitian pendidikan. Menggunakan pendekatan yang menantang dan kompleks seperti Assessment for Learning di ruang kelas yang sibuk berarti melepaskan rutinitas keselamatan dan mekanisme kontrol yang sudah ada. Ini adalah pekerjaan yang berkelanjutan, keras, emosional serta intelektual yang perlu mengatasi hambatan praktis dan operasional yang cukup besar. Hambatan termasuk, misalnya, tekanan untuk melakukan sesuatu dengan cepat; pendekatan baru mengambil perencanaan ekstra dan menggunakan lebih banyak waktu kelas pada tahap awal. Mereka juga mempengaruhi, dan mungkin melemahkan, praktek-praktek rutin yang telah dicoba dan diuji dengan cara yang tidak dapat diprediksi.

Ada juga risiko bahwa kesalahpahaman dasar pemikiran untuk pendekatan baru dapat menyebabkan, dalam proses mengadaptasinya untuk siswa tertentu, konsekuensi yang tidak diinginkan, dan secara tidak sengaja menghapus fitur intinya. Tantangan-tantangan ini mengarah pada sejumlah pertimbangan praktis yang penting bagi mereka yang ingin meningkatkan kapasitas dengan cara ini. Mengembangkan pendekatan informasi penelitian baru atau yang disempurnakan juga berarti menyediakan dan kemudian secara bertahap menghapus perancah, misalnya melalui alat yang membatasi beberapa tuntutan perhatian guru, atau membantu mereka mengeksplorasi hubungan antara strategi baru dan pembelajaran siswa dalam gelombang progresif sementara juga memastikan bahwa ortodoksi dan asumsi saat ini ditantang.

Ini berarti memastikan bahwa bukti tentang bagaimana siswa merespons pendekatan baru perlu dibangun secara sangat eksplisit ke dalam proses pengembangan untuk memastikan bahwa risiko terhadap siswa diidentifikasi dan dikelola. Ini juga memperkuat pentingnya memilih pendekatan yang memiliki lebih dari sekadar bukti anekdotal lokal untuk menunjukkan bahwa ketidaksesuaian eksperimen awal dengan pendekatan baru akan menghasilkan manfaat yang lebih besar daripada risikonya.

## Memfasilitasi akses dengan menyediakan alat yang tepat

Alat penting dalam mendukung penggunaan bukti dalam skala besar karena alat memungkinkan para pemimpin untuk mengamankan konsistensi dan koherensi dalam penerapan kebijakan kepemimpinan (Robinson, Hohepa dan Lloyd, 2009). Alat merupakan fitur eksplisit dari kebijakan untuk mempromosikan praktik berbasis bukti di Inggris dari tahun 2000-10, melalui sejumlah upaya paralel untuk menengahi dan memediasi akses ke penelitian dalam bentuk yang mudah digunakan (Tabel 7.2).

##### Tabel 7.2 Contoh alat untuk memfasilitasi akses ke penelitian

|  |  |
| --- | --- |
| **Contoh** | **Keterangan** |
| Ringkasan jenis presentasi singkat | * Ringkasan jenis presentasi pendek dari penelitian berkualitas tinggi yang hanya membutuhkan waktu 2,5 menit bagi seorang guru untuk membacanya tetapi juga memberikan pertanyaan reflektif yang akan mendorong guru untuk   mengeksplorasi lebih jauh. |
| “Research tasters” | * Alat penyelidikan mikro yang disebut "pencicip penelitian" terdiri dari penyulingan temuan penelitian kunci dan menarik dalam sekitar 50 kata. * Pengumpulan bukti mini dan aktivitas pengodean ulang yang dapat digunakan guru untuk mengumpulkan bukti dari siswa. * Pertanyaan reflektif untuk mengeksplorasi bukti dari murid-murid mereka. * Rekomendasi tentang bereksperimen dengan pendekatan yang diuraikan dalam nugget dan menggunakan alat inkuiri untuk terus mengumpulkan bukti tentang bagaimana tanggapan siswa. * Tautan ke informasi lebih lanjut. |
| Makalah penelitian mencerna | * Intisari mendetail dari makalah penelitian berkualitas tinggi yang relevan dengan praktik menggunakan format standar. * Berasal dari pengamatan penelitian guru mengeksplorasi berbagai makalah penelitian dan diskusi dengan mereka   tentang fitur yang mereka anggap paling membantu |
| Ringkasan yang lebih besar | * Ringkasan 5.000 kata dengan kualitas terbaik, studi skala besar dan sejumlah kecil penelitian yang teruji dengan baik, yang menghubungkan setiap temuan   akademik dengan studi kasus penelitian guru yang berkualitas baik. |

|  |  |
| --- | --- |
| Antologi | * Antologi untuk subkelompok guru tertentu, misalnya guru baru yang memenuhi syarat atau guru dengan minat khusus pada kesetaraan, di mana tema yang muncul di seluruh studi   diilustrasikan oleh "pencicip penelitian". |
| Majalah Penelitian | * Majalah penelitian untuk guru pengguna penelitian, masing-masing disesuaikan dengan konstituen dan ringkasan kebijakan dari lembaga pemerintah yang berbeda. |

Sumber: Kompilasi penulis berdasarkan kebijakan yang berlaku di Inggris (United Kingdom) 2000-10.

Di bawah rangkaian sumber daya yang dirancang untuk meningkatkan pasokan bukti penelitian bagi guru, terdapat tingkat keterlibatan yang berbeda dengan penelitian orang lain. Ada kebutuhan tingkat pemula untuk meningkatkan kesadaran akan berbagai manfaat potensial yang ditawarkan oleh basis bukti penelitian, dan kebutuhan terkait untuk mendapatkan pemahaman tentang fakta dan masalah inti yang diungkapkan oleh penelitian tertentu untuk memungkinkan guru dan sekolah untuk mempertimbangkan relevansinya. Pada tingkat yang lebih menengah ada kebutuhan untuk mendorong guru bereksperimen dengan pendekatan yang disoroti oleh penelitian dalam konteks bukti tentang murid dan konteks mereka sendiri dan untuk menafsirkan dan menyempurnakan pendekatan untuk konteks itu. Pada tingkat yang paling canggih ada kebutuhan untuk memberikan akses tidak hanya pada bukti tentang intervensi tetapi juga pada prinsip-prinsip yang mendasari sehingga guru dapat mengembangkan teori atau alasan praktis untuk pekerjaan mereka dan untuk menginformasikan adaptasi yang mereka buat saat mereka menanamkan hal baru. pendekatan dalam berbagai konteks yang berbeda. Alat juga penting untuk keefektifan karena membantu membuat pembelajaran guru lebih terlihat dan memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang tuntutan yang dibuat oleh pendekatan baru pada guru (Robinson, Hohepa dan Lloyd, 2009). Sifat diam-diam dari pengetahuan profesional guru, seperti yang dijelaskan dalam bab ini, merupakan pengaruh besar dalam penggunaan bentuk pengetahuan lainnya.

Perlu dipertimbangkan bagaimana kelompok guru yang berbeda membuat konsep pengetahuan mereka sendiri dalam konteks ini. Guru yang efektif menginternalisasi pengetahuan dan keterampilan yang kompleks ke titik di mana mereka dapat menggunakan perhatian sadar mereka untuk fokus pada peserta didik tertentu yang sedang mereka tangani; dan dengan demikian sampai pada titik di mana mereka hampir tidak menyadari keterampilan semacam itu digunakan. Guru seperti itu sering menggambarkan banyak keterampilan mereka, dinamis dan praktik kompleks hanya sebagai masalah "akal sehat". Sayangnya di sinilah letak sumber penting dari potensi kebingungan. Karena guru baru dan kurang terampil juga menjelaskan sebagian besar praktik mereka sebagai akal sehat, mereka berpegang teguh pada materi yang diterbitkan yang akrab dan terasa sangat mudah dikelola tetapi mungkin sangat

lemah, atau pada rezim yang dicoba dan diuji yang fungsi utamanya adalah untuk mengontrol perilaku daripada untuk mengaktifkan pembelajaran.

Guru seperti itu juga melihat praktik mereka sebagai "*common sense*"; dan mungkin percaya mereka membuat alasan yang sama dengan kolega yang lebih maju dalam melakukannya, meskipun mereka mungkin akhirnya menggunakan gagasan pengetahuan akal sehat ini untuk membenarkan penolakan terhadap proyek perbaikan atau biaya emosional dan intelektual yang diperlukan untuk mencapai peningkatan yang signifikan dalam pengajaran. dan pembelajaran. " *common sense* " bahasa sehari-hari dengan akar yang beragam sehingga mengaburkan pendirian yang hampir bertentangan secara diametris dan dapat memicu penolakan untuk berubah kecuali di mana sekolah telah membentuk lingkungan belajar profesional yang efektif yang berperan untuk melibatkan semua guru dalam praktik yang menantang dan ortodoksi bersama- sama menggunakan, misalnya, penelitian tindakan, studi pelajaran tentang pembinaan kolaboratif berbasis bukti sebagai alat untuk mengembangkan pengetahuan profesional baru.

## Menjamin kualitas

Tantangan di Inggris bukan hanya tantangan praktis. Dukungan awal untuk membangun kapasitas guru melalui hibah penelitian nasional memicu pecahnya perang metodologis, pertama di Times Education Supplement dan kemudian di jurnal penelitian (Hammersley, 1997; Gorard, 2001). Kontestasi berfokus pada apakah penelitian guru adalah penelitian nyata dan tentang apakah penelitian guru seharusnya hanya berfokus pada bukti dari praktik profesi itu sendiri.

Menariknya, sekitar sepuluh tahun kemudian, the Practitioner Use of Research Review yang dijelaskan di atas membawa bukti untuk diperhatikan bahwa guru terlibat dengan bukti dari praktik di kelas mereka sendiri dan rekan mereka dan dengan bukti dari studi akademis berskala lebih besar (Bell et al. , 2010). Tetapi perdebatan tentang validitas penelitian guru untuk menginformasikan praktik orang lain masih bergemuruh, seperti yang ditunjukkan oleh tinjauan penelitian pendidikan oleh Ben Goldacre (2013) untuk pemerintah koalisi Inggris yang baru, dengan sangat menganjurkan agar guru tidak melakukan penelitian mereka sendiri. tetapi mencari dan berpartisipasi dalam peneliti memimpin uji coba kontrol acak.

Di Inggris, keyakinan umum adalah bahwa cara tercepat agar aktivitas disematkan dalam skala besar di seluruh sistem adalah dengan memasukkannya ke dalam kerangka inspeksi OfSTED4. Revisi terbaru terhadap kerangka kerja tersebut sebenarnya memberikan penekanan yang cukup besar pada pembelajaran profesional berkelanjutan yang terkait dengan pembelajaran murid. Masih harus dilihat berapa banyak sekolah dan inspektur membuat hubungan antara itu dan keterlibatan dalam dan atau dengan penelitian pengetahuan dan bukti tetapi jika mereka melakukannya kemungkinan akan secara signifikan meningkatkan permintaan untuk alat penelitian, sumber daya dan kegiatan sebagai inti dari peningkatan sekolah . Perubahan terbaru pada kerangka inspeksi OfSTED untuk meningkatkan validitas penilaian yang sebelumnya dibuat tentang kualitas guru berdasarkan observasi kelas 20 menit menunjukkan bahwa OfSTED juga harus lebih memperhatikan disiplin penelitian. Tantangan dari komentator akademis tentang keandalan penilaian OfSTED (Stewart, 2013) dan tanggapan reflektif dari Mike Cladingbowl (2014), kemudian Direktur kebijakan di OFSTED, telah membawa persyaratan bahwa inspektur harus melakukan triangulasi bukti dari pengamatan

dari kunjungan 20 menit ke pelajaran, dengan bukti dari buku kerja siswa dan diskusi dengan mereka.

Baru-baru ini Pemerintah Inggris telah meluncurkan program “*Close the Gap, Test and Learn*” sebagai program Research and Development (R&D) yang dirancang secara terpusat tetapi dipimpin secara lokal. Inisiatif yang berfokus pada menutup celah bagi siswa yang rentan. Ini memposisikan R&D memimpin dalam Teaching School Alliances sebagai, pada dasarnya, manajer lokal untuk uji coba, secara acak, tujuh intervensi di lebih dari 750 sekolah. Pimpinan R&D tidak hanya bertanggung jawab untuk merekrut sekolah, dan menjelaskan sifat dan tujuan pengacakan, mereka juga berperan dalam membantu mereka menguji dan mendorong penelitian kualitatif tentang, misalnya, kesetiaan, di samping penilaian on-line kuantitatif. Pada saat penulisan, hasil dari program radikal dan skala besar untuk mempromosikan penelitian dan praktik berbasis bukti masih tertunda. Namun, sudah jelas bahwa menempatkan guru dalam peran kepemimpinan di sekitar R&D telah sangat membantu perekrutan sekolah untuk uji coba dan dengan mempertahankan sekolah kontrol. Pendekatan berskala lebih besar untuk melahirkan dan mendukung keterlibatan guru dengan bukti sebagai sarana untuk menyelaraskan pengetahuan dari praktik dan penelitian serta membangun kapasitas lokal untuk perbaikan telah menciptakan energi dan momentum.

## Kesimpulan

Bab ini menyarankan bahwa menggunakan pengetahuan dan penelitian serta pembangunan kapasitas untuk profesionalisme yang berdasarkan bukti dalam sistem tata kelola yang kompleks merupakan masalah pembelajaran. Apa yang sudah kita ketahui tentang mendukung pembelajaran anak muda banyak memberi tahu kita tentang bagaimana kita mendukung pembelajaran guru (Cordingley, 2008). Jika, seperti yang diperdebatkan di sini dan dalam ulasan bukti tentang CPD efektif yang diuraikan di atas, pemimpin sekolah perlu mendukung staf mereka seolah-olah staf adalah kelas mereka, mungkin pembuat kebijakan akan merasa terbantu untuk mempertimbangkan struktur dan kebijakan seolah-olah mereka adalah kelas mereka. perbaikan kurikulum untuk sistem pendidikan dan untuk mendekati cara- cara ini diberlakukan sebagai pedagogi tingkat sistem?

Dalam tugas mengembangkan sistem untuk mendukung pekerjaan tersebut, mungkin juga berguna untuk menyimpulkan dengan membuat daftar beberapa tantangan yang dihadapi saat penelitian dan bukti menginformasikan kebijakan di Inggris, dan strategi yang diadopsi untuk mengatasinya. Ini mungkin memberikan batu loncatan yang masuk akal untuk mempertimbangkan bagaimana tata kelola dapat digunakan untuk mengembangkan kapasitas tersebut dan mengambil manfaat darinya. Perdebatan di akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21 tentang peran keterlibatan guru dalam dan dengan penelitian dibandingkan dengan peran dan kualitas penelitian berskala besar memanas. Memperhatikan perbedaan antara keterlibatan guru dengan penelitian orang lain dan dalam penelitian mereka sendiri serta pentingnya keduanya sangat membantu dalam memposisikan guru sebagai orang yang berkepentingan untuk menghubungkan keduanya. Jalur lain melalui pandangan yang berlawanan diciptakan dengan membedakan antara:

* Pentingnya generasi dan pengakuan penelitian skala besar dan bukti sebagai penting untuk memutuskan apakah akan mengejar pendekatan sebagai kebijakan yang akan dikenakan pada orang lain.
* Pentingnya pengumpulan, analisis, dan interpretasi bukti kualitatif yang berbutir halus, relevan, dan tertriangulasi dalam skala besar. Berfokus pada proses yang mendasari temuan tentang dampak dari berbagai pendekatan dapat membantu membentuk upaya untuk menguji dan mereplikasi pendekatan dengan daya ungkit tinggi.
* Potensi skala yang lebih kecil dan/atau bukti kualitatif yang dihasilkan oleh para praktisi saat mereka menguji dan mengontekstualisasikan temuan dan tanggapan skala yang lebih besar terhadap tantangan lokal.

Elemen terakhir ini adalah kunci untuk membantu para guru merasa bahwa upaya semacam itu mungkin dilakukan dalam konteks mereka sendiri. Laporan sistematis guru (*quality assured*) tentang pengalaman pengembangan tampaknya sangat menarik bagi rekan- rekan mereka, mungkin karena mereka membantu mereka mengembangkan rasa kemanjuran kolektif. Dalam konteks ini penelitian ilustratif oleh guru diarahkan untuk meningkatkan praktik mereka sendiri dan menginspirasi serta menginformasikan perbaikan serupa untuk orang lain memiliki peran penting dalam menghubungkan pengetahuan dan bukti yang dapat digeneralisasikan dengan pengetahuan berbasis praktik dan aspirasi praktisi untuk murid mereka.

Membuat dan mengeksplorasi perbedaan ini telah membantu semua pemain strategis (pembuat kebijakan, peneliti, organisasi guru, pendidik guru, pembuat kebijakan dan pemimpin sekolah) melihat bahwa masing-masing memiliki kontribusi penting untuk mencegah polarisasi garis argumen atau pengerasan berbagai kepentingan dan perspektif yang terlibat dalam menghubungkan bukti dan praktik.

Wawasan lebih lanjut yang muncul dalam konteks bahasa Inggris meliputi:

* *Teachers’ individual and collective contributions to research informed practise need to be appreciated - Kontribusi individu dan kolektif guru untuk praktik informasi penelitian perlu dihargai.* Pendirian English National Teacher Research Panel (ENTRP), yang terdiri dari sekelompok 15 guru yang mampu memberikan bukti luas tentang keterlibatan mereka dalam penelitian mereka sendiri dan penggunaan penelitian orang lain sangat membantu di sini.5
* *Teachers should be helped to develop the confidence and skills to analyse and evaluate the relevance of research evidence whatever its provenance - Guru harus dibantu untuk mengembangkan kepercayaan diri dan keterampilan untuk menganalisis dan mengevaluasi relevansi bukti penelitian apapun asalnya.* Salah satu strategi awal yang membuahkan hasil adalah melibatkan peneliti guru ahli dari ENTRP dalam mengembangkan kerangka kerja untuk mengeksplorasi kualitas berbagai pengetahuan dan menggunakannya untuk tinjauan sejawat dan keunggulan model dalam bukti penelitian guru untuk meningkatkan “literasi penelitian” di seluruh profesi (ENTRP dan Cordingley 2003). Pedoman ini digunakan secara eksplisit oleh panel untuk menarik dan memilih penelitian guru berkualitas tinggi untuk konferensi dua tahunan mereka, untuk mengidentifikasi studi berskala lebih besar untuk menginformasikan pekerjaan Panel dan untuk menginformasikan kontribusi guru ke banyak kelompok penasihat penelitian tempat mereka duduk. Pendanaan panel semacam itu dan bagi guru untuk berpartisipasi dalam kelompok penasehat penelitian, untuk meninjau penelitian guru sendiri dan untuk mengadakan konferensi penelitian guru yang terjamin kualitasnya di tingkat lokal, regional atau nasional dapat memainkan peran penting di sini. Dewan Pengajaran Umum semakin terlibat dalam pekerjaan semacam itu dan

tampaknya juga, pada saat penulisan, untuk menampilkan peran dan pekerjaan pengembangan dari *English National College of Teachers.*

Mengembangkan akses guru ke tinjauan penelitian yang berkualitas tinggi, sistematis dan teknis di bidang-bidang di mana guru memiliki perhatian terhadap siswa dan di mana studi telah ekstensif. Guru, seperti pembuat kebijakan, memiliki sedikit waktu untuk menelusuri jalur yang kadang-kadang bizantium sering tidak menentu antara studi skala parsial atau kecil, kadang-kadang saling bertentangan. Kebanyakan dari mereka juga tidak memiliki akses ke arsip perpustakaan mahal yang tersedia di Universitas. Selain akses yang lebih baik ke guru dan rangkuman ramah kebijakan dari temuan studi individu, guru memerlukan akses ke sintesis penelitian yang sistematis.

Pada akhir abad ke-20 karya mani Black dan William tentang Assessment for Learning mengilustrasikan bentuk seni dan pemerintah Inggris mendirikan sebuah pusat untuk mengembangkan dan menjamin kualitas tinjauan tersebut, *Evidence for Policy and Practice Centre* (EPPI)6, untuk membangun ini (Black dan William, 1998). Metodologi peninjauan selanjutnya mendorong batas-batas tinjauan tersebut lebih jauh ke titik di mana *New Zealand Best Evidence Syntheses* yang sangat baik dan ketat memberikan peran langsung kepada guru dan orang tua dalam menandatangani protokol tinjauan dan temuan karena memiliki potensi untuk meningkatkan kualitas pengajaran dan pembelajaran. Baru-baru ini tinjauan Hattie dan sintesa efek dari intervensi yang berbeda telah menjadi terkenal di kalangan pembuat kebijakan dan praktisi (Hattie, 2009).

*National Knowledge centres* juga bermunculan, misalnya di Belgia, Norwegia, dan Denmark sebagai sarana untuk mengembangkan pendekatan nasional yang lebih koheren untuk digunakan bukti dan pengetahuan. Layanan pengetahuan berkembang pesat. Contoh dari Inggris adalah “Sutton Trust Toolkit” yang dipromosikan dan didanai oleh Education Yayasan Wakaf7. Sistem penilaian bukti berbasis web ini khususnya intervensi didasarkan pada pendekatan percobaan acak untuk mobilisasi pengetahuan pada skala. Ini akan menjadi penting untuk kontribusi layanan pengetahuan untuk tata kelola, kapasitas membangun dan meningkatkan peluang hidup siswa untuk memastikan bahwa guru akan mengambil kepemilikan dan memiliki saham dalam struktur yang dihasilkan. Keputusan Pemerintah Inggris untuk menghubungkan perangkat ini untuk mengevaluasi bagaimana sekolah menggunakan dana pemerintah siswa yang rentan sekaligus mempromosikan Penelitian dan Pengembangan melalui *Teaching School Alliances* adalah eksperimen awal yang menarik.

##### Catatan

* + 1. Post Graduate Professional Development Programme yang didanai oleh the Teacher Training Agency (CUREE, 2009), the Best Practice Research Scholarships (Street and Temperley, 2005) yang didanai langsung oleh Department for Education and skills (DfES), program Networked Learning Communities ( Earl dan Katz, 2005) dan program asosiasi penelitian yang didanai oleh National College for School Leadership.
    2. Tersedia di [www.ntrp.org.uk/.](http://www.ntrp.org.uk/)
    3. Tersedia di [www.tla.ac.uk/site/Pages/RfT.aspx.](http://www.tla.ac.uk/site/Pages/RfT.aspx)
    4. Kantor Standar dalam Pendidikan, Layanan Anak, dan Keterampilan, [www.gov.uk/govern](http://www.gov.uk/govern) ment/organisations/ofsted.
    5. Bukti warisan abadi mereka dapat ditemukan di [www.ntrp.org.uk.](http://www.ntrp.org.uk/)
    6. Pusat Bukti Kebijakan dan Praktik (EPPI), [www.eppi.ioe.ac.uk.](http://www.eppi.ioe.ac.uk/)
    7. Yayasan Wakaf Pendidikan, [www.educationendowmentfoundation.org.uk/](http://www.educationendowmentfoundation.org.uk/).

# References

Bell, M. et al. (2010), *Report of Professional Practitioner Use of Research Review: Practitioner Engagement in and/or with Research*, CUREE, GTCE, LSIS & NTRP, Coventry, www.curee- paccts.com/node/2303.

Black, P. and D. Wiliam. (1998), *Inside the Black Box: Raising Standards through Classroom Assessment*, School of Education, King's College, London.

Cladingbowl, M. (2014), *Why I Want to Try Inspecting Without Grading Teaching in Each Individual Lesson*, Ofsted, London, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20141124154759/<http://www.ofsted.gov.uk/resou> rces/why-i-want-try-inspectingwithout-grading-teaching-each-individual-lesson.

Cordingley, P. (2010), “Stepping stones, bridges and scaffolding: Effective tools, artefacts and professional learning processes for research use”, paper presented at American Educational Research Association (AERA) Conference, Denver, 30 April-4 May 2010.

Cordingley, P. (2008), *Sauce for the Goose: Learning Entitlements that Work for Teachers as Well as for Their Pupils*, CUREE, Coventry.

Cordingley P. et al. (2005a), “The impact of collaborative CPD on classroom teaching and learning. Review: What do teacher impact data tell us about collaborative CPD?”, in *Research Evidence in Education Library*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.a>spx?tabid=395.

Cordingley P. et al. (2005b), “The impact of collaborative continuing professional development (CPD) on classroom teaching and learning. Review: How do collaborative and sustained CPD and sustained but not collaborative CPD affect teaching and learning?”, in *Research Evidence in Education Library*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, [www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=392&language=en-US.](http://www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=392&language=en-US)

Cordingley P. et al. (2007), “What do specialists do in CPD programmes for which there is evidence of positive outcomes for pupils and teachers?”, in *Research Evidence in Education Library*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, [www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=2275.](http://www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=2275)

Cordingley P. et al. (2003), “The impact of collaborative CPD on classroom teaching and learning”, in *Research Evidence in Education Library*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, [www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=133&language=en-US.](http://www.eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=133&language=en-US)

Cordingley, P. and B. Crisp (2014), “The challenges and opportunities involved in designing large-scale national “RCT-like” programmes in education”, paper presented at British Educational Research Association Conference, London, 23-25 September 2014.

CUREE (2009), *Postgraduate Professional Development (PPD) Programme: Quality Assurance Strand: Research Report Year 3*, CUREE, Coventry.

Earl, L. and S. Katz (2005), *What Makes a Network a Learning Network?*, National College of School Leadership, Cranfield.

Fisher, R. (2013), *Teaching Thinking: Philosophical Enquiry in the Classroom*, Bloomsbury Academic, London.

Goldacre, B. (2013), *Building Evidence into Education*, Department for Education,London, [www.media.education.gov.uk/assets/files/pdf/b/ben%20goldacre%20paper.pdf.](http://www.media.education.gov.uk/assets/files/pdf/b/ben%20goldacre%20paper.pdf)

Gorard, S. (2001), “A changing climate for educational research? The role of research capacity- building”, paper presented at British Educational Research Association, Leeds, 13-15 September 2001.

Hammersley**,** M. (1997), “Educational research and teaching: A response to David Hargreaves' TTA lecture”, *British Educational Research Journal,* Vol. 23/2, pp.141-161.

Hargreaves, D.H. (2012), *A Self-Improving School System: Towards Maturity*, National College for School Leadership, Nottingham, [www.dera.ioe.ac.uk/15804/1/a-selfimproving-school-](http://www.dera.ioe.ac.uk/15804/1/a-selfimproving-school-) system-towards-maturity.pdf.

Hattie, J.C. (2009), *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*, Routledge, London.

Huberman, M. (1993), “Changing minds: the dissemination of research and its effects on practice and theory”, in C. Day, J. Calderhead and P. Denicolo (eds.), *Research in Teacher Thinking: understanding professional development*, Falmer, London.

Marshall B. and M.J. Drummond (2006), “How teachers engage with Assessment for Learning: lessons

from the classroom”, *Research Papers in Education,* Vol. 21/2, pp. 133-149.

Mourshed, M., C. Chijiokeand and M. Barber (2010), *How the World’s Most Improved School Systems*

*Keep Getting Better*, McKinsey & Company, New York.

NTRP (National Teacher Research Panel) and P. Cordingley (2003), “Encouraging and supporting CPD in making use of research: Guidelines from the National Teacher Research Panel”, Paper presented at British Educational Research Association Conference, Edinburgh, 11-13 September 2003.

OECD (2015), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en.](http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en)

Robinson, V., M. Hohepa and C. Lloyd (2009), *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why*: *Best Evidence Synthesis Iteration (BES)*, New Zealand Ministry of Education, Wellington.

Sebba, J., P. Kent and J. Tregenza (2012), *Joint Practice Development: What Does the Evidence Suggest are Effective Approaches?*, National College of School Leadership, Nottingham.

Stern, C. (1949), *Children Discover Arithmetic*, Harper and Rowe, New York Stewart, W. (2013), “Ofsted’s approach ‘is not backed by research’”, *TES Magazine*,London, [www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6356566.](http://www.tes.co.uk/article.aspx?storycode=6356566)

Street, H. and J. Temperley (2005), *Improving Schools Through Collaborative Enquiry*, Continuum International Publishing Group, London.

Tacon, R. and T. Wing (2004), *A Multi-Sensory Approach to Teaching Mental Arithmetic*, National Teacher Research Panel, Coventry, [www.ntrp.org.uk/node/62.](http://www.ntrp.org.uk/node/62)

Timperley, H. et al. (2007), *Teacher Professional Learning and Development: Best Evidence Synthesis Iteration*, New Zealand Ministry of Education, Wellington.

Wray, D. et al. (2000), “The teaching practices of effective teachers of literacy”, *Educational Review*, Vol. 52/1, pp. 75-84.

# BAGIAN 4.

**KOMPLEKSITAS DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN: BERPIKIR SECARA STRATEGIS**

# COMPLEXITY IN POLICY MAKING: THINKING STRATEGICALLY

**Bab 8.**

# Eksperimen kebijakan dalam sistem pendidikan yang kompleks

#### Policy experimentation in complex education systems

Patrick Blanchenay, *University of Toronto*

Tracey Burns, *Centre for Educational Research and Innovation, OECD*

*Kompleksitas meningkat dalam pendidikan – dalam pengaturan tata kelola, dalam jumlah pemangku kepentingan dan dalam ketersediaan dan penggunaan evaluasi dan data akuntabilitas lainnya. Perubahan ini memerlukan perubahan dari siklus kebijakan tradisional menuju siklus yang dapat berkembang dan beradaptasi dengan sistem kami untuk mengaturnya secara efektif. Salah satu alat tata kelola jenis baru ini adalah eksperimen kebijakan.*

*Bab ini menyarankan jalan untuk menjadikan eksperimen sebagai instrumen yang lebih efektif untuk pembuatan kebijakan dalam lingkungan yang kompleks, dan menunjukkan bahwa ada ketegangan antara mengevaluasi efek eksperimen dengan fokus sempit secara tepat dan menerjemahkan hasil ini ke dalam jaringan yang lebih luas di mana setiap pemangku kepentingan tergabung. Ini menunjukkan bahwa keseimbangan yang baik dapat dicapai dengan bereksperimen pada skala yang sesuai, dan bergerak menuju apa yang disebut eksperimen ekosistem.*

Data statistik untuk Israel disediakan oleh dan di bawah tanggung jawab otoritas Israel yang relevan. Penggunaan data tersebut oleh OECD tidak mengurangi status Dataran Tinggi Golan, Yerusalem Timur, dan permukiman Israel di Tepi Barat berdasarkan ketentuan hukum internasional.

**Pengantar**

Meningkatnya pelimpahan tanggung jawab dan tugas dari pemerintah pusat ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah dan otoritas lokal, dikombinasikan dengan kecenderungan peningkatan akuntabilitas, telah berkontribusi membuat sistem pendidikan di negara-negara OECD menjadi lebih rumit dan kompleks. Kecenderungan ini terjadi baik secara vertikal, dengan interaksi berbagai tingkat tata kelola, maupun secara horizontal, dengan meningkatnya keterlibatan aktor yang lebih luas dalam semua proses.

Kompleksitas yang meningkat ini – dalam pengaturan tata kelola, dalam jumlah pemangku kepentingan, dan dalam ketersediaan dan penggunaan data evaluasi dan akuntabilitas – membutuhkan pendekatan baru untuk tata kelola. Sistem pendidikan sebenarnya adalah sistem yang kompleks – yaitu, jaringan aktor yang saling terkait yang tindakannya memengaruhi semua aktor lain, dan yang berevolusi, beradaptasi, dan mengatur ulang diri mereka sendiri. Sistem yang kompleks tidak bekerja secara linier melainkan menunjukkan serangkaian karakteristik yang terdefinisi dengan baik: titik kritis, putaran umpan balik, ketergantungan jalur, dan kepekaan terhadap konteks lokal (Bryne, 1998).1

Memahami kompleksitas adalah poin penting untuk pembuatan kebijakan dan tata kelola secara umum, karena sistem yang kompleks tidak dapat berhasil diatur atau diarahkan dengan mekanisme sederhana dan linier. Dalam lingkungan yang kompleks, strategi harus dikembangkan dengan mempertimbangkan dinamika dan saling ketergantungan sistem. Hanya menyerahkan kekuasaan kepada otoritas lokal tidak akan meningkatkan fungsi sistem kecuali jika juga disertai dengan perhatian pada koneksi dan interaktivitas yang ada, dan ruang dibuat untuk memfasilitasi dan menggunakan umpan balik konstan yang diperlukan untuk memandu sistem yang kompleks. Namun, dalam lingkungan yang kompleks seperti pendidikan di mana banyak aktor berkolaborasi melalui saluran formal dan informal, banyaknya umpan balik dan interaktivitas tampaknya tidak mungkin dilakukan secara efektif.

Eksperimen kebijakan telah disarankan sebagai salah satu strategi untuk menghadapi kompleksitas tersebut. Eksperimen kebijakan dapat didefinisikan sebagai “aktivitas yang terarah dan terkoordinasi yang diarahkan untuk menghasilkan opsi kebijakan baru yang dimasukkan ke dalam pembuatan kebijakan resmi dan kemudian direplikasi dalam skala yang lebih besar” (Heilmann, 2008b). Dalam praktiknya, hal ini menyiratkan penerapan program atau praktik baru dalam skala kecil, menargetkan sejumlah sekolah atau kabupaten terpilih, dengan maksud untuk mengevaluasi efektivitas dan kemungkinan peningkatan ke tingkat yang lebih luas jika efektivitas terbukti.

Bab ini menyajikan alasan penggunaan eksperimentasi kebijakan dalam konteks sistem pendidikan yang kompleks, dan menunjukkan dalam situasi apa eksperimentasi itu berguna. Pertama, bab ini menguraikan tantangan tata kelola yang luas yang ditimbulkan oleh kompleksitas. Ini kemudian mendefinisikan lebih tepat apa yang dimaksud dengan eksperimen, apa yang dapat kita pelajari darinya dalam lingkungan yang kompleks, dan menempatkan eksperimen sebagai alat yang berguna dalam perdebatan antara intervensi paket besar dan reformasi inkremental yang terfokus. Di bagian ketiga, bab ini menunjukkan bagaimana eksperimen dapat disesuaikan untuk memperhitungkan kompleksitas dengan memilih skala yang sesuai yang kami sebut " *ecosystem experimentation* ", dan dengan mengadopsi siklus kebijakan untuk memperhitungkan kompleksitas tersebut. Ini kemudian melihat risiko yang

terkait dengan eksperimen, dan menyoroti perlunya membangun sistem pendidikan yang mampu mengambil risiko dan dapat belajar dari keberhasilan dan (penting) kegagalan.

Terakhir, bab ini menyarankan jalan untuk menjadikan eksperimen sebagai alat yang lebih efektif untuk pembuatan kebijakan di lingkungan yang kompleks. Ada ketegangan antara mengevaluasi dengan benar efek dari eksperimen yang terfokus secara sempit dan menerjemahkan hasil ini ke dalam jaringan yang lebih luas di mana setiap pemangku kepentingan tertanam. Ini menunjukkan bahwa baik keseimbangan dapat dicapai dengan bereksperimen pada skala yang sesuai, dan bergerak menuju apa yang disebut eksperimen ekosistem.

## Tantangan tata kelola dalam lingkungan yang kompleks

Di seluruh OECD, tata kelola pendidikan secara umum telah beralih dari sistem tata kelola hierarkis menuju lingkungan yang lebih kompleks di mana banyak pelaku berkolaborasi melalui jalur formal dan informal. Dalam konteks seperti itu, keberhasilan dan kegagalan siswa dan sekolah bergantung pada banyak aktor yang saling bergantung, yang semuanya berperan dalam memajukan sistem. Saling ketergantungan ini menimbulkan beberapa tantangan bagi tata kelola sistem pendidikan yang sangat penting untuk diskusi ini:

1. Pendekatan linier tradisional untuk pembuatan kebijakan mungkin tidak cocok untuk beroperasi di lingkungan seperti itu.
2. Tata kelola yang sukses membutuhkan kerjasama para aktor dengan motivasi, pandangan, dan cakrawala waktu yang berbeda.
3. Informasi semakin banyak dan juga semakin tersebar, baik dalam produksi maupun konsumsinya.

###### Siklus kebijakan tradisional tidak memadai

Kompleksitas sistem pendidikan berarti bahwa siklus kebijakan tradisional tidak mampu menangkap karakteristik interaksi dan dinamika pengaturan modern. Ini bukan berita radikal atau mengejutkan: sebenarnya, ada banyak kritik yang menggambarkan ketidakcukupan siklus kebijakan tradisional, dan tidak hanya di bidang pendidikan. Clay dan Schaffer (1984) membuat argumen ini dalam kaitannya dengan kebijakan pertanian 30 tahun yang lalu, dan sejak saat itu komentar-komentar ini telah diperluas dan diperdalam di hampir semua sektor publik.

Hallsworth dkk. (2011: 38-44) memberikan rincian mengapa demikian:

* + “*Policy making does not occur in distinct stages*”. Sebaliknya, masalah dan potensi

solusi sering muncul bersama-sama, bukan secara berurutan.

* + “*Policies need to be designed*” dengan baik untuk mencapai tujuan mereka, tetapi sulit untuk merancang sesuatu dengan sempurna tanpa percobaan atau upaya implementasi untuk menyempurnakannya. Masalah ini diperbesar oleh fakta bahwa putaran umpan balik dalam sistem yang kompleks dapat memperkuat ketidakpastian yang ada dan

seluruh pengaturan tautan dalam sistem bergeser saat percobaan berlangsung, sehingga menciptakan konsekuensi yang berpotensi tidak diinginkan.

* + “*Policy making is often determined by events*”. Perhatian politik dan media adalah kekuatan penting yang memengaruhi pemangku kepentingan yang berpotensi kuat; ini kadang-kadang dapat mengarah pada keputusan yang diambil karena alasan politik, seringkali dengan penekanan pada hasil jangka pendek. Di era media sosial, contoh waktu nyata dari kekuatan pemangku kepentingan yang berbeda (misalnya orang tua atau siswa) dalam mengubah ketentuan debat atau mempertanyakan kecukupan respons kebijakan terhadap masalah tertentu dapat menjadi kekuatan yang kuat dalam politik. dan kebijakan.
  + “*The effects of policies are often indirect, diffuse and may take time to appear*”. Seperti yang telah disebutkan, inferensi dibuat lebih sulit dalam lingkungan yang kompleks, yang pada gilirannya menyiratkan bahwa evaluasi kebijakan atau eksperimen tertentu menantang dan mungkin tidak siap diterjemahkan ke dalam penciptaan yang baru prakarsa (atau setidaknya, tidak dalam jangka waktu yang dibutuhkan oleh proses kebijakan tradisional atau mandat pemerintah, yaitu dua hingga empat tahun).

Sementara Hallsworth dan rekan-rekannya menulis bab ini dengan mempertimbangkan siklus kebijakan Inggris, wawasan mereka berlaku untuk banyak konteks nasional lainnya dan jelas berkaitan dengan sistem pendidikan.

Ketidakcukupan siklus kebijakan standar dalam lingkungan pendidikan yang kompleks semakin diperbesar oleh fakta bahwa konteks yang tampaknya serupa mungkin memiliki dinamika yang sangat berbeda dan karena itu dipengaruhi secara berbeda oleh kebijakan yang sama. Misalnya, mengungkapkan informasi tentang kinerja sekolah mungkin memiliki dampak yang sangat berbeda pada sekolah yang sedang berkembang, dibandingkan dengan sekolah yang berjuang untuk menarik siswa yang berprestasi. Sementara siklus kebijakan tradisional biasanya beroperasi di belakang kerangka pembuatan kebijakan top-down, kompleksitas malah membutuhkan siklus kebijakan untuk beroperasi cukup dekat dengan tingkat lokal sehingga kebijakan dapat disesuaikan dengan konteks istimewa, daripada mengikuti satu ukuran. -cocok untuk semua pendekatan.

Dua elemen lain berkontribusi untuk membuat tata kelola dalam lingkungan yang kompleks menantang: a) perbedaan tujuan dan cakrawala waktu dari berbagai pemangku kepentingan dan b) tantangan informasi yang muncul sebagai fungsi dari peningkatan ketersediaan data dan informasi secara lebih umum. Ini akan dibahas secara singkat pada gilirannya di bagian berikutnya.

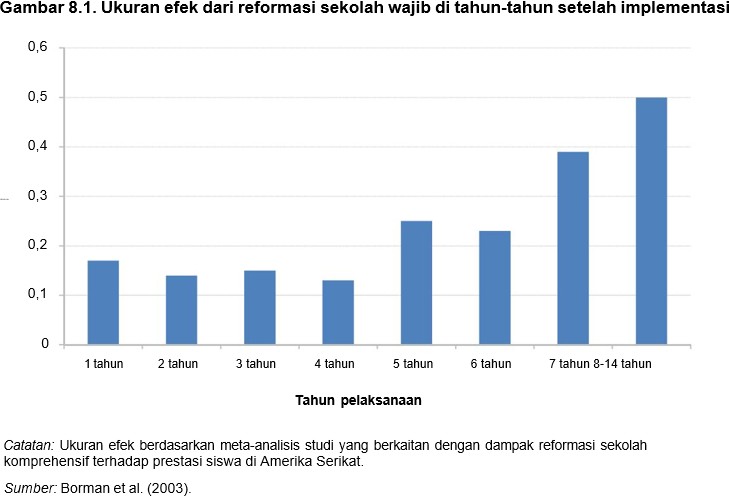
###### Perbedaan tujuan dan cakrawala waktu

Dua tren gabungan dalam tata kelola sistem pendidikan, dan memang banyak sektor publik (misalnya kesehatan, keadilan, dll.) telah berkontribusi bersama untuk menempatkan pemangku kepentingan dengan perspektif yang sangat berbeda di inti proses pengambilan keputusan; di satu sisi pendelegasian kekuasaan ke arah pengambilan keputusan di tingkat lokal yang lebih rendah, dan di sisi lain peningkatan akuntabilitas dan partisipasi yang lebih luas dalam proses pengambilan keputusan. Kecenderungan ini menyiratkan bahwa sistem pendidikan sekarang cenderung mencakup lebih banyak pemangku kepentingan daripada sebelumnya: simpul keputusan telah lebih tersebar baik secara vertikal di dalam profesional

pendidikan, maupun secara horizontal terhadap masyarakat sekitar dan aktor lainnya. Berfungsinya sistem pendidikan lebih dari sebelumnya telah menjadi produk dari aksi bersama oleh siswa, pendidik, orang tua, direktur sekolah, pegawai negeri dan pejabat terpilih di berbagai tingkat pemerintahan.

Dengan keragaman aktor ini juga muncul keragaman harapan. Misalnya, pejabat terpilih harus beroperasi dalam skala waktu yang lebih pendek daripada pegawai negeri, guru, orang tua, dan siswa. Hal ini dapat menimbulkan preferensi kebijakan yang berbeda ketika memilih intervensi, terutama yang berkaitan dengan waktu dan tingkat risiko yang diperlukan. Misalnya, perubahan dengan efek cepat (misalnya menyediakan tablet elektronik bagi siswa) mungkin menjadi lebih menarik bagi pejabat terpilih karena pemilihan semakin dekat, sementara orang tua mungkin menyukai perubahan jangka panjang yang tidak terlalu berisiko (misalnya memperkuat staf pengajar) dan peneliti mungkin lebih memilih perubahan yang lebih berisiko. -eksperimen jangka (misalnya mengajar metode membaca baru). Paradoksnya, berpindah dari pejabat yang diangkat menjadi pejabat terpilih sebagai cara untuk meningkatkan akuntabilitas lokal dalam sistem pendidikan, misalnya dewan sekolah, dapat mengakibatkan preferensi yang tidak diinginkan untuk solusi jangka pendek yang lebih terlihat dari pejabat tersebut, mengingat persyaratan siklus pemilihan. . Pengenalan akuntabilitas pemilu juga dapat memicu suksesi reformasi jangka pendek yang dapat menyebabkan *“reform fatigue”* di antara para pemangku kepentingan yang terkena dampak.

Preferensi untuk kebijakan yang menghasilkan efek dalam rentang waktu yang lebih singkat ini dapat duduk dengan tidak nyaman di ranah pendidikan, di mana kebijakan mungkin membutuhkan waktu lama untuk diambil. efek. Memang, satu model longitudinal reformasi sekolah yang komprehensif menunjukkan bahwa efek terkuat terlihat 8 sampai 14 tahun setelah reformasi dimulai, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 8.1 (Borman et al., 2003). Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Dalam ranah pilihan sekolah, misalnya, Waslander et al. (2010) menunjukkan bahwa reformasi dapat memakan waktu lama untuk menghasilkan efek, baik dalam hal kapan kebijakan dipraktikkan maupun ketika orang tua menindaklanjutinya. Mereka juga menekankan bahwa waktu bukanlah satu dimensi tetapi pada kenyataannya berinteraksi dengan cara yang sangat kompleks dengan para aktor dan konteksnya. Nyatanya, efek jangka pendek bisa berbeda dari efek jangka panjang karena, menggunakan contoh pilihan sekolah lagi, jenis orang tua tertentu mungkin lebih cepat bereaksi terhadap perubahan kebijakan daripada yang lain. Ini menyiratkan bahwa jenis dampak yang diamati dalam jangka pendek mungkin berbeda secara kualitatif, baik dalam jenis maupun intensitasnya, dibandingkan dampak yang berkembang dalam rentang waktu yang lebih lama. Ini adalah pengamatan yang sangat relevan ketika digabungkan dengan pengetahuan bahwa kebijakan umumnya membutuhkan waktu yang cukup lama untuk diterapkan sepenuhnya. Kesimpulan semacam itu menunjukkan bahwa kadang-kadang reformasi perlu dilakukan dalam rentang waktu yang lebih lama daripada rentang waktu alami yang disebabkan oleh siklus pemilu.



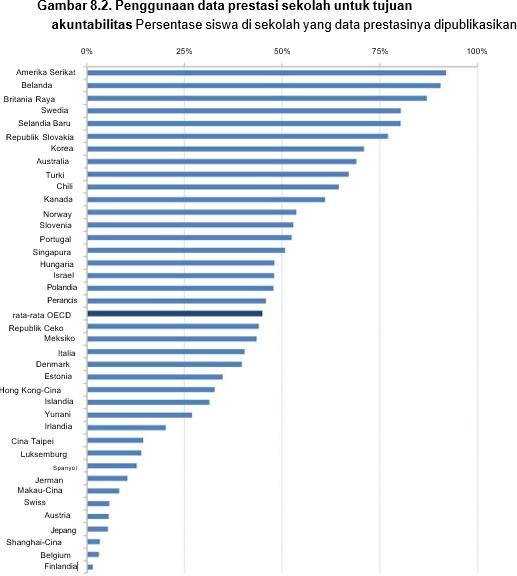
Perbedaan skala waktu ini diperparah oleh perbedaan tujuan: pejabat, khususnya pejabat terpilih, akan lebih suka menemukan “apa yang berhasil” sementara peneliti mungkin berfokus pada pemahaman “mengapa berhasil”. Meskipun idealnya kedua pendekatan ini harus digabungkan, namun pada kenyataannya hal ini tidak selalu memungkinkan, khususnya ketika menghadapi kendala anggaran sehingga perlu memprioritaskan berbagai masalah.

###### Fraksionalisasi pengambilan keputusan menghasilkan tantangan informasional

Seperti yang telah dikemukakan, sistem pendidikan menjadi lebih kompleks melalui peningkatan devolusi pengambilan keputusan dan keterlibatan pemangku kepentingan yang lebih luas.

Mereka juga menjadi lebih kompleks karena ketersediaan data yang lebih besar tentang kinerja pendidikan dan faktor sistem lain yang relevan untuk proses pengambilan keputusan. Meningkatnya ketersediaan informasi adalah salah satu transformasi yang paling dramatis dalam sistem pendidikan kita dalam dua dekade terakhir, didorong oleh dua tren yang bersamaan. Yang pertama adalah munculnya tes standar (baik nasional maupun internasional, misalnya PISA) dan ledakan bukti yang tersedia dan penekanan yang lebih besar pada pengujian dan penilaian. Yang kedua adalah peningkatan akses ke informasi melalui Internet dan teknologi lainnya, yang telah memungkinkan banyak pelaku untuk menyampaikan pendapat mereka sendiri ke dalam diskusi.

Menurut PISA 2012, rata-rata di seluruh OECD, 45% siswa berada di sekolah yang kepala sekolahnya melaporkan bahwa data prestasinya dipublikasikan. Tetapi rata-rata ini memungkiri distribusi yang sangat luas: di Amerika Serikat, Belanda, Inggris Raya, Swedia, dan Selandia Baru, lebih dari 80% siswa bersekolah di sekolah semacam itu. Di sisi lain, kurang dari empat persen siswa bersekolah di sekolah yang data prestasinya dipublikasikan di Belgia, Finlandia, dan Shanghai (China) (OECD, 2014, lihat Gambar 8.2).



Catatan: Termasuk dalam grafik: semua negara OECD dan 5 pemain PISA teratas dalam matematika.

Sumber: OECD, Database PISA 2012, Tabel IV.4.13. <http://dx.doi.org/10.1787/888932957346>.

Kelimpahan data ini dapat menimbulkan tantangan di lingkungan di mana aktor yang berbeda, dengan kebutuhan, budaya, dan perspektif yang berbeda perlu berbagi informasi satu sama lain. Pertama-tama, ketersediaan data dalam jumlah besar tidak boleh dikacaukan dengan pemahaman penuh tentang situasi tertentu. Pengumpulan data saat ini menghilangkan variabel penting (dan berpotensi menjelaskan) tentang isu-isu yang beragam seperti kesejahteraan siswa, peran keterampilan non-kognitif dalam pencapaian dan motivasi siswa, harapan guru, dan tentu saja sejumlah besar variabel tingkat sistem. Dalam lingkungan yang kompleks, jenis informasi ini dapat sama atau lebih penting dalam memahami interaksi antarpribadi dan institusional daripada indikator standar tentang prestasi siswa dan praktik guru.

Kedua, bahkan untuk ukuran standar, informasi penting mungkin juga hanya dikumpulkan sebagian, atau tidak secara sistematis (misalnya, alasan yang mendasari siswa putus sekolah atau masalah retensi guru). Memang benar bahwa peralihan menuju lingkungan yang lebih terkomputerisasi dan pemangku kepentingan yang lebih akuntabel telah menghasilkan produksi informasi yang signifikan yang sekarang dicatat oleh sebagian besar negara OECD (misalnya data prestasi siswa, data penilaian guru, data anggaran sekolah, pilihan sekolah oleh orang tua, dll. .). Namun, keterlibatan banyak pemangku kepentingan mengharuskan informasi yang dikumpulkan disistematisasikan dalam format yang memudahkan disebarluaskan, dianalisis, dan dibandingkan secara nasional dan internasional, dan hal ini tidak selalu terjadi.

Selain itu, berbagi informasi juga memiliki tantangan tersendiri. Mungkin ada sedikit insentif untuk data yang dikumpulkan untuk dibagikan secara luas, terutama jika ada kekhawatiran bahwa data tersebut dapat digunakan secara negatif (misalnya, dalam sistem di mana ada persaingan yang kuat untuk siswa antar sekolah, kelemahan sekolah tertentu). mungkin disamarkan atau ditampilkan untuk menghindari mencederai reputasi sekolah). Selain itu, informasi mungkin sulit ditemukan, sedikit dipublikasikan, atau diproduksi tanpa memikirkan bahwa informasi tersebut mungkin berguna dan karenanya tidak diteruskan ke aktor lain dalam sistem. Laporan Badan Pendidikan Nasional Swedia tahun 2011 mengilustrasikan masalah ini; kota ditunjukkan untuk memfokuskan perhatian mereka pada peringkat mereka daripada kinerja, dan hanya menggunakan sebagian kecil dari data yang tersedia dalam proses pengambilan keputusannya (Badan Pendidikan Nasional Swedia [Skolverket], 2011).

Di sisi lain, terlalu banyak informasi dapat mengaburkan informasi yang berkaitan dengan pengambilan keputusan dan/atau menjadikannya tidak dapat digunakan karena ukurannya yang besar. Loeb dan Plank (2008) mengilustrasikan bahaya ini dengan Kode Pendidikan California, yang mencakup lebih dari 100.000 artikel dan lebih dari 2.000 halaman. Kelimpahan informasi meningkatkan kesulitan bagi pemangku kepentingan untuk mempelajari keberadaan dokumen dan kemudian menemukannya. Seperti yang ditunjukkan O'Day (2002), banyaknya informasi bahkan mungkin kontraproduktif, karena "guru dan sekolah mungkin secara metaforis dan harfiah menutup pintu informasi baru, menutup kebisingan". Ini juga menimbulkan pertanyaan bagaimana semua informasi dapat dikumpulkan dan dipelihara dengan cara yang dapat digunakan oleh pihak lain. Dalam lingkungan yang kompleks dengan banyak pemangku kepentingan aktif, memanfaatkan semua data yang heterogen ini dan memastikan bahwa data tersebut menjangkau mereka yang membutuhkannya menjadi tantangan penting.

Ada dua gajah di ruangan dalam diskusi ini. Yang pertama adalah peningkatan akses ke data (melalui Internet dan termasuk hasil pengujian dan penilaian ramah media yang cocok dengan tabel dan peringkat liga) tidak memastikan bahwa kualitas informasi secara konsisten

tinggi. Internet telah secara efektif menghilangkan banyak penjaga gerbang atau kontrol kualitas yang biasanya dilakukan oleh lembaga penelitian dan jurnal akademik (Burns dan Schuller, 2008). Seperti yang mereka perdebatkan: “Lebih banyak informasi tersedia, ya, tetapi apakah itu informasi yang bagus? Dan apakah itu disajikan secara akurat dan dengan cara yang dapat dimengerti? Dapatkah pembaca menggunakannya dengan cara yang dapat dipahami dan bermanfaat?” (hal.17).

Gajah kedua adalah produksi data tidak sama dengan penggunaannya ( Fazekas dan Burns, 2012). Dalam semua diskusi tentang peningkatan ketersediaan data untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kepada pemangku kepentingan yang lebih luas, terdapat masalah ekuitas yang mendasarinya. Di sebagian besar negara, keluarga kelas menengah ke atas dan kelas menengah (atau orang tua dengan pendidikan tinggi, posisi profesional yang lebih tinggi, dan pendapatan yang lebih tinggi) adalah mereka yang paling sadar tentang bagaimana menggunakan sistem pendidikan secara aktif untuk kepentingan dan keuntungan mereka sendiri. (Taylor, 2009). Mereka juga lebih mungkin memiliki kapasitas untuk melobi dan mendesak perubahan dalam sistem pendidikan melalui kebijakan dan praktik (van Zanten, 2003).

Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa di banyak negara OECD orang tua kelas menengah lebih cenderung menggunakan data prestasi sekolah dan kinerja sekolah dibandingkan orang tua dengan status sosial ekonomi rendah, bila tersedia, untuk menempatkan anak mereka di sekolah dengan kinerja terbaik. Jika pindah sekolah tidak memungkinkan, orang tua kelas menengah dan atas cenderung menuntut (dan berhasil melobi) perubahan dalam sistem. Orang tua dengan pendapatan rendah (termasuk, di banyak negara, proporsi orang tua imigran yang tinggi) cenderung kurang menyadari hak-hak mereka mengenai pilihan sekolah dan mungkin sering kekurangan kapasitas untuk menggunakan data prestasi dan kinerja. Argumen serupa dapat dibuat bahwa beberapa kabupaten atau kota mungkin lebih mungkin daripada yang lain untuk sepenuhnya menggunakan data yang tersedia

– mungkin mereka yang lebih peduli tentang kualitas pendidikan, atau mereka yang memiliki kapasitas yang lebih baik untuk menganalisis dan menginterpretasikan data tersebut. Argumen kesetaraan ini tidak sepele – memang, sistem apa pun yang termotivasi untuk memberikan akses penuh ke data kinerja dan pencapaian atas nama transparansi dan efisiensi tidak dapat menutup mata terhadap bagaimana dan oleh siapa data tersebut digunakan.

Ketersediaan data itu sendiri bukanlah solusi yang berdiri sendiri untuk asimetri informasi antara pemangku kepentingan, dan pada kenyataannya dapat berfungsi untuk meningkatkan kompleksitas yang terlibat dalam interaksi mereka. Analisis PISA 2012 memperjelas bahwa sekadar mempublikasikan data prestasi sekolah tidak berkorelasi dengan hasil siswa yang lebih baik. Memang, di antara yang berkinerja terbaik di PISA 2012, Shanghai, China (nomor 1 dalam pencapaian matematika) berada di bagian paling bawah dari Gambar 8.2, dan Singapura (nomor 2 dalam pencapaian) hanya sedikit di atas rata-rata OECD dalam hal ketersediaan publik atas data sekolah. Informasi hanya dapat mengarah pada peningkatan sekolah jika relevan, tersedia dalam jumlah yang memadai, dan ditafsirkan dengan benar (O'Day, 2002).

## Eksperimen dalam lingkungan yang kompleks

Tantangan tata kelola yang diuraikan di atas telah mengarah pada munculnya strategi untuk menghadapi kompleksitas dan sifat dinamis dari sistem, para pelakunya, dan data yang tersedia bagi mereka. Eksperimen kebijakan bertujuan untuk meningkatkan sistem dengan secara eksplisit menguji opsi kebijakan baru dan menilai mana yang dapat digeneralisasikan dengan sukses. Selain pendidikan, eksperimen kebijakan digunakan di sejumlah domain, seperti bantuan pembangunan, perawatan kesehatan, kebijakan ekonomi, dll. Eksperimen kebijakan bergantung pada uji coba skala kecil, dan tujuannya bukan untuk perbaikan langsung sistem, melainkan penemuan faktor kunci apa yang akan menghasilkan perbaikan tersebut. Dalam lingkungan yang kompleks, proses pengambilan keputusan biasanya harus mendamaikan tujuan yang saling bertentangan di antara para pemangku kepentingan. Di sinilah eksperimen memberikan argumen kuat yang dapat memberikan bukti kuat untuk mendasari diskusi secara konstruktif. Namun, justru di lingkungan yang kompleks tugas seperti itu menjadi lebih sulit, karena alasan yang dijelaskan di bawah ini.

###### Apa itu eksperimen kebijakan?

Ada banyak literatur tentang eksperimen kebijakan, tetapi untuk tujuan bab ini, kami mengandalkan definisi eksperimen Heilmann (2008b) sebagai “aktivitas yang bertujuan dan terkoordinasi yang diarahkan untuk menghasilkan opsi kebijakan baru yang disuntikkan ke dalam pembuatan kebijakan resmi dan kemudian direplikasi di skala yang lebih besar”. Definisi ini memerlukan tiga komponen kunci dari eksperimen, yang akan dibahas pada gilirannya di bawah ini.

Elemen penting yang pertama adalah bahwa eksperimen dipandang sebagai *a deliberate process,,* dan oleh karena itu harus dibedakan dari inovasi yang muncul secara kebetulan atau sebagai efek samping yang tidak diinginkan dari proses disengaja lainnya. Eksperimen mengandaikan bahwa suatu masalah telah diidentifikasi, telah dipahami sebagai relevan, dan bahwa satu atau lebih solusi potensial telah disarankan yang perlu dinilai. Oleh karena itu, ia menawarkan pendekatan sistematis untuk menangani suatu masalah: 1) mengidentifikasi masalah; 2) menyarankan solusi potensial, 3) mencoba solusi itu, dan 4) mengevaluasi apakah solusi ini efektif. Kesengajaan eksperimen berada dalam perencanaan proses, dan khususnya, dalam keputusan ex-ante tentang apa yang akan diterapkan dan bagaimana dampaknya akan diukur. Oleh karena itu, eksperimen memerlukan komitmen metodologis tertentu, yang membuatnya berbeda baik dari inovasi spontan maupun dari pembuatan kebijakan reaktif.

Elemen penting kedua adalah eksperimen dilakukan dalam skala kecil yang kemudian dapat diluncurkan sepenuhnya jika terbukti berhasil. Mendasari upaya ini adalah tujuan untuk menilai apakah eksperimen dapat digeneralisasikan dengan tepat untuk implementasi yang lebih luas. Ini menyiratkan bahwa itu dievaluasi dan hasil evaluasi itu digunakan dalam keputusan apakah akan ditingkatkan atau tidak. Eksperimen dengan demikian memerlukan proses di mana evaluasi merupakan langkah eksplisit, dengan membandingkan hasil antara area di mana eksperimen berlangsung dan area di mana eksperimen tidak dilakukan, dalam upaya untuk menilai kemanjurannya. Agar dapat mengevaluasi dampak dan keefektifannya, eksperimen perlu menyertakan kelompok kontrol atau pembanding yang dirancang dan dipilih dengan hati-hati yang dapat bertindak sebagai titik referensi untuk mengukur hasil eksperimen (lihat Kotak 8.1) . Dalam hal itu, eksperimen adalah pendekatan yang sangat berbeda dari

reformasi sistem secara keseluruhan, yang mendekati perubahan dari sudut pandang reformasi pada skala sistem secara keseluruhan. Ini akan dibahas lebih lengkap di bawah ini.

**Kotak 8.1. Kelompok perlakuan dan kontrol dalam evaluasi**

Untuk menilai dengan benar keefektifan suatu kebijakan atau praktik baru, tidaklah cukup untuk mengukur hasil tertentu setelah pengenalan kebijakan tersebut; perlu juga untuk menilai berapa proporsi dari hasil-hasil ini yang dapat dijelaskan oleh kebijakan itu sendiri daripada faktor-faktor pengganggu. Jika metode membaca baru diperkenalkan yang meningkatkan nilai membaca sebesar 5% di antara siswa, penting untuk memahami apakah, misalnya, nilai membaca tidak hanya meningkat di antara semua siswa pada tahun itu. Jika demikian, peningkatan 5% mungkin memberikan kesan yang salah bahwa metode tersebut efektif, padahal sebenarnya karena faktor lain yang berkontribusi pada peningkatan umum dalam skor membaca.

Untuk mengisolasi pengaruh suatu metode atau kebijakan baru itu sendiri dari faktor-faktor pengganggu lainnya, perlu adanya kontrafaktual, yaitu untuk mengetahui apa yang akan terjadi jika metode itu tidak diperkenalkan. Cara terbaik untuk membangun kontrafaktual semacam itu adalah dengan memiliki kelompok perlakuan yang tunduk pada kebijakan atau metode baru dan kelompok kontrol yang tidak tunduk pada kebijakan atau metode baru Untuk memastikan perbandingan tidak menangkap efek lain, kelompok perlakuan dan kontrol harus sedapat mungkin serupa di semua dimensi, kecuali apakah mereka terkena kebijakan baru atau tidak. Perbedaan hasil antara kelompok perlakuan dan kontrol kemudian dapat dikaitkan semata- mata dengan metode atau kebijakan baru yang sedang dievaluasi. Menetapkan subjek (siswa, sekolah, distrik) secara acak antara kelompok perlakuan dan kontrol dapat membantu memastikan bahwa kelompok tidak berbeda secara sistematis.

Elemen ketiga dari definisi ini adalah bahwa latihan penilaian ini digunakan sebagai umpan balik terhadap pembuatan kebijakan. Eksperimen pada dasarnya seharusnya menghasilkan pengetahuan baru. Pertama dan terutama mengungkapkan potensi efektivitas kebijakan yang dicoba. Ini juga mengungkapkan informasi tambahan, misalnya mengenai kemungkinan konsekuensi yang tidak diinginkan yang bukan merupakan bagian dari pemikiran awal kebijakan itu, informasi mengenai kemungkinan generalisasi kebijakan ke skala yang lebih luas, seberapa baik kebijakan tersebut diterima di antara para pemangku kepentingan, dll. Sebagai seperti itu, eksperimen merupakan bentuk pembuatan kebijakan berbasis bukti, dalam arti bahwa itu menghasilkan informasi baru yang dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk membuat keputusan cerdas tentang arah untuk mengarahkan sistem pendidikan.

Eksperimen kebijakan tidak secara inheren terkait dengan metodologi tertentu, dan seperti selama kondisi sebelumnya terpenuhi, dapat dikatakan mencakup kedua ketat standar uji coba terkontrol secara acak (RCT) 2 dan studi kasus kualitatif itu menandai banyak penelitian pendidikan. Program percontohan mungkin mewakili yang paling luas menggunakan jenis eksperimen kebijakan hari ini, meskipun harus disoroti bahwa mereka

memenuhi syarat sebagai eksperimen jika (dan hanya jika) mengandung kelompok pembanding dan tepat tahap evaluasi untuk menilai hasil.

Namun, bagian dari masalah program percontohan sebagai eksperimen adalah bahwa peneliti atau pembuat kebijakan sering memilih peserta dan/atau lokasi program, biasanya karena alasan praktis. Misalnya, peneliti yang tertarik pada keefektifan perangkat lunak penulisan baru mungkin memilih untuk menguji cobanya di sekolah terdekat, baik karena itu akan memfasilitasi akses mereka ke sekolah untuk pengujian dan karena mereka lebih cenderung memiliki koneksi pribadi ke kepala sekolah dan dewan sekolah yang menyetujui proposal penelitian dan setuju untuk berpartisipasi di dalamnya. Demikian pula, kurikulum baru dengan penekanan pada kegiatan olahraga dapat dicoba di sejumlah kecil sekolah yang menghadapi masalah perilaku siswa; dengan harapan bahwa program seperti ini lebih mungkin berhasil. Tapi alasan itu menimbulkan masalah di kemudian hari: bahkan jika program terbukti berhasil, sulit untuk mengetahui apakah intervensi juga akan bermanfaat di sekolah lain, dan apakah harus digeneralisasikan.

Uji coba terkontrol acak (RCT) mencoba mengatasi masalah ini dengan menugaskan peserta (siswa, kelas, sekolah, guru, dll.) secara acak antara kelompok perlakuan (di mana kebijakan baru akan diterapkan) dan kelompok kontrol yang kondisinya tetap sama seperti sebelum percobaan (lihat Kotak 8.1). Dengan menyusun dua kelompok yang komposisinya rata-rata identik, setiap perbedaan dalam hasil terukur antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol kemungkinan besar dapat dikaitkan dengan “perlakuan”, yaitu kebijakan yang dicoba.3

Oleh karena itu RCT menawarkan cara terbersih untuk memperkirakan efek dari intervensi yang diberikan sementara mampu mengecualikan faktor perancu4. RCT juga memungkinkan untuk memanipulasi beberapa variabel sekaligus, dengan mengadakan percobaan dengan beberapa kelompok perlakuan peneliti mana yang memvariasikan beberapa parameter, mis. lama pengobatan, berapa banyak jam seminggu dikhususkan untuk itu (intensitas), dll. Misalnya, ketika Schwerdt et al. (2011) diuji untuk keefektifan voucher pembelajaran orang dewasa, mereka mengacak moneter nilai voucher, dan dapat memeriksa apakah keefektifannya tergantung pada jumlahnya (itu tidak). Dengan dapat menguji beberapa perawatan sekaligus, RCT ada dalam pengertian ini ekonomis dibandingkan dengan program percontohan yang pada dasarnya hanya dapat menguji satu set parameter.

Tetapi kejelasan dan kekuatan pengujian seperti itu ada harganya: RCT biasanya membutuhkan sampel (dari siswa, kelas, sekolah, dll.) cukup besar sehingga dimungkinkan untuk atribut perbedaan hasil antara pengobatan dan kontrol dengan intervensi daripada kebetulan. Di dalam Selain itu, meskipun mereka mungkin memberi tahu Anda apa yang berhasil (atau tidak berhasil), pada umumnya mereka tidak melakukannya menjawab pertanyaan tentang bagaimana dan mengapa sesuatu bekerja. Memahami unsur-unsur itu membutuhkan bukti tambahan yang sering dikumpulkan melalui metodologi lain (OECD, 2007).

Terkadang, perubahan atau reformasi terjadi di luar ruang lingkup yang dirancang dengan cermat percobaan. Sementara desain sebelumnya selalu lebih disukai dari sudut pandang inferensi, itu mungkin dalam beberapa kasus masih dimungkinkan untuk menggunakan metode kuasi-eksperimental untuk memperkirakan ekspos dampak perubahan tersebut. Secara khusus, bila ada alasan untuk percaya bahwau bah subjek yang terpengaruh secara acak5, analisis perbandingan yang sama seperti di RCT masih sah.

Di bidang pendidikan, desain diskontinuitas regresi (RDD) sering digunakan untuk memperkirakan pengaruh faktor-faktor tertentu dalam pengaturan kuasi-eksperimental, dan bahkan direkomendasikan ketika penetapan acak tidak memungkinkan. Teknik tersebut membandingkan subjek di satu sisi dan sisi lain dari suatu batasan yang menentukan kebijakan apa yang mereka tundukkan (batasan tersebut menciptakan diskontinuitas dalam kebijakan). Batas tersebut dapat berupa batas fisik atau geografis (misalnya batas kabupaten), nilai ambang batas, bulan atau tahun lahir, dll. Misalnya, van der Klaauw (2002) membandingkan siswa dengan nilai yang jauh di bawah dan di atas ambang batas untuk memenuhi syarat keuangan bantuan, dalam rangka untuk memperkirakan kembali ke perguruan tinggi kehadiran. Gagasan RDD adalah untuk mengambil sekelompok kecil subjek di sekitar ambang batas, sehingga kelompok-kelompok tersebut serupa dan dapat diperlakukan seolah-olah mereka telah ditetapkan secara acak di atas atau di bawah. Secara umum, pendekatan kuasi-eksperimental ini lebih sulit dikendalikan, tetapi penelitian di kalangan pemangku kepentingan pendidikan yang menggunakan desain ini dapat didorong untuk mengumpulkan informasi yang bermanfaat tanpa harus mengeluarkan biaya besar yang terkadang dapat memengaruhi program percontohan atau eksperimen acak.

Meskipun eksperimen memerlukan pengumpulan dan analisis data kuantitatif untuk mengevaluasi perlakuan yang sedang dipertimbangkan, eksperimen tidak mengesampingkan alat kualitatif lainnya. Eksperimen tidak terjadi dalam gelembung. Penelitian kualitatif seperti survei dan studi kasus dapat menghasilkan wawasan penting dalam beberapa cara. Teknik kualitatif dapat digunakan untuk membantu memilih hipotesis yang akan diuji dan menyempurnakan desain percobaan. Setelah dan selama percobaan, teknik kualitatif dapat membantu mengungkap berbagai mekanisme dan mengungkap potensi faktor penjelas dan efek sekunder.

###### Inferensi dalam lingkungan yang kompleks

Untuk memperbaiki sistem, para peneliti berpendapat bahwa perubahan harus dilaksanakan dengan cara yang dapat menumbuhkan kesempatan belajar tentang apa yang berhasil dan apa yang tidak (Campbell, 1969). Kemampuan untuk belajar dari percobaan tertentu secara inheren terkait dengan kualitas desain aslinya. Namun merancang dan melakukan penelitian yang menghasilkan informasi ini tidak selalu mudah: khususnya, sampel acak mungkin sulit diperoleh di berbagai bidang, termasuk pendidikan (Campbell dan Stanley, 1963).

Hal ini benar karena sejumlah alasan, dengan alasan yang paling relevan adalah bahwa partisipasi dalam eksperimen pendidikan mungkin sulit ditegakkan. Dalam situasi seperti itu, gesekan dapat menyebabkan sampel yang lebih kecil, sampel yang bias6 , atau hanya percobaan yang dibatalkan (lihat Kotak 8.2).

##### Kotak 8.2. Masalah gesekan dalam eksperimen pendidikan

Pengurangan mengacu pada fakta bahwa beberapa entitas (sekolah, ruang kelas, siswa) mungkin keluar sebelum eksperimen dijadwalkan selesai. Ini bisa menjadi masalah karena lebih sulit untuk menilai perbedaan antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol setelah ukuran sampel menjadi terlalu kecil. Selain itu, ada kemungkinan bahwa gesekan tidak acak, melainkan bias dengan cara yang akan mempengaruhi komparabilitas kelompok perlakuan dan kontrol. Misalnya, mungkin orang tua yang lebih kaya akan memilih untuk memindahkan anak-anak mereka ke sekolah yang tidak berpartisipasi, sehingga menyisakan rata-rata siswa yang lebih miskin dalam satu kelompok. Ini kemudian dapat memberikan gambaran palsu tentang efektivitas pengobatan. Meskipun dimungkinkan untuk membandingkan komposisi kedua kelompok setelah fakta, gesekan selektif tidak dapat dikoreksi dalam analisis statistik.

Dalam pendidikan, hal ini bisa menjadi masalah karena partisipasi dalam eksperimen seringkali bersifat sukarela. Karena intervensinya baru, pemangku kepentingan mungkin tidak selalu bersedia untuk berpartisipasi. Menawarkan insentif (uang atau lainnya) untuk berpartisipasi dalam percobaan telah disarankan sebagai salah satu cara untuk mengurangi gesekan atau penolakan langsung untuk berpartisipasi dalam percobaan. Sisi negatifnya adalah meningkatkan biaya percobaan. Mungkin juga berguna untuk memilih peserta yang lebih responsif terhadap insentif tersebut, dan dengan demikian tidak mewakili seluruh populasi.7

Gesekan menimbulkan masalah utama bagi para peneliti sebagai inferensi, tugas belajar dari data yang dihasilkan oleh eksperimen, hanya dapat dilakukan jika memungkinkan untuk membandingkan hasil eksperimen dengan kontrafaktual yang masuk akal. Dalam lingkungan yang kompleks, penyimpulan sebab dan akibat menjadi kompleks. Bahkan uji coba terkontrol secara acak (RCT) memberikan perkiraan untuk apa yang akan menjadi efek rata-rata dari kebijakan tertentu, dengan menganggap semua hal lain konstan. Mereka mengidentifikasi apa yang akan terjadi secara rata-rata jika reformasi semacam itu diperluas ke kelompok serupa. Namun, gagasan efek rata-rata mungkin tidak relevan dalam lingkungan yang dicirikan oleh keistimewaan penting dan dinamika non-linier. Misalnya, percobaan yang melibatkan penyediaan buku teks gratis untuk siswa mungkin memiliki efek yang sangat berbeda tergantung pada apakah itu diterapkan di daerah kaya atau di daerah di mana rumah tangga menghadapi batasan anggaran yang lebih ketat. Efek juga dapat bersifat non-linier ketika suatu kebijakan membutuhkan ukuran kritis agar efektif, misalnya dengan kampanye vaksinasi, yang tidak efektif kecuali mencapai bagian populasi yang signifikan. Mungkin penting untuk memahami bagaimana kebijakan potensial dapat memengaruhi berbagai konteks secara berbeda dan jika mungkin menemukan penjelasan potensial untuk variasi tersebut.

Masalah rumit lainnya untuk eksperimen, terutama yang menonjol dalam bidang pendidikan, adalah bahwa individu dapat menunjukkan perilaku yang berbeda jika mereka mengetahui bahwa mereka adalah bagian dari eksperimen – sebuah fenomena yang terkadang disebut efek pengamat atau efek Hawthorne. Ketika ini terjadi, seluruh kumpulan subjek (baik kelompok kontrol dan perlakuan) menjadi berbeda secara sistematis dari populasi lainnya.8 Jika diabaikan, efek pengamat seperti itu dapat memberikan gambaran yang menyimpang tentang apa yang akan terjadi jika percobaan harus digeneralisasikan. Dalam praktiknya, efek ini lebih mungkin terjadi dalam situasi di mana individu diharapkan memberikan upaya

terhadap suatu tugas. Misalnya, dalam percobaan mereka tentang umpan balik berisiko rendah kepada guru di Andhra Pradesh (India), Muralidharan dan Sundararaman (2010) menemukan bahwa guru mengubah perilaku kelas mereka bahkan ketika mereka ditugaskan ke kelompok kontrol. Meskipun secara teori dimungkinkan untuk menghilangkan efek pengamat ini dengan membandingkan dengan individu yang bukan bagian dari eksperimen, hal itu tidak selalu dapat dilakukan, karena alasan praktis atau etis.

Terakhir, menyimpulkan efek dari suatu kebijakan dilakukan dengan mengisolasinya dari perubahan yang membingungkan yang terjadi pada waktu yang sama. Asumsi ceteris paribus ini , yaitu bahwa semua hal lain (selain kebijakan) dipertahankan konstan, mungkin tidak sepele untuk dibuat dalam lingkungan yang kompleks, yang dicirikan oleh konteks yang berfluktuasi dan titik kritis. Keberadaan loop umpan balik, terutama yang memperkuat (biasanya disebut umpan balik positif), dapat menghasilkan sistem yang menunjukkan beberapa kesetimbangan di mana sistem dapat berosilasi, atau sebaliknya macet secara permanen. Kapasitas sistem untuk menyerap perubahan, atau sebaliknya memperburuknya, kemudian dapat menghasilkan respons yang sangat berbeda terhadap masukan yang sama. Ketika ketergantungan jalur tersebut9 ada, reformasi yang diberikan mungkin menghasilkan hasil yang sangat berbeda bahkan ketika diterapkan pada sistem yang tampaknya serupa.

Penelitian terbaru di Belanda (van Twist et al., 2013) telah menunjukkan bahwa misalnya pemberian label “sangat lemah” ke sebuah sekolah dapat menimbulkan tanggapan positif dari satu sekolah dan tanggapan negatif dari sekolah lain, tergantung pada daerah setempat. konteks, sejarah dan situasi kepegawaian di sekolah; dalam proses penguatan diri. Sensitivitas seperti itu membuat analisis penyebab keberhasilan atau kegagalan intervensi kebijakan tertentu menjadi lebih rumit.

###### Eksperimen dari bawah ke atas penting tetapi tidak cukup

Pentingnya perbedaan lokal antara sekolah atau kabupaten mungkin menunjukkan bahwa inisiatif dari bawah ke atas adalah cara terbaik untuk menghadapi tantangan pendidikan. Jika sekolah sangat bervariasi satu sama lain, maka mungkin solusi yang muncul dari masing- masing sekolah akan lebih cocok untuk mengatasi masalah mereka masing-masing. Namun, dalam sistem yang kompleks, inisiatif dari bawah ke atas tidak dapat ditingkatkan ke sistem yang lebih luas tanpa setidaknya beberapa tingkat diskusi terpusat. Dengan demikian dalam konteks seperti itu, eksperimen menawarkan pendekatan sistematis untuk diskusi ini.

Contoh Belanda yang diuraikan di atas (van Twist et al., 2013) mengilustrasikan wawasan utama. Yaitu, ketika sebuah sistem menunjukkan dinamika yang memperkuat diri10, beberapa elemen akan mendapat manfaat dari siklus yang baik (kesuksesan melahirkan kesuksesan), sementara yang lain akan terjebak dalam lingkaran setan (di mana kesulitan membawa kesulitan lebih lanjut). Konsekuensi dari perbedaan dinamika lokal tersebut berarti bahwa beberapa heterogenitas akan ada dan bertahan dalam sistem. Oleh karena itu, perbedaan awal yang kecil dalam konteks lokal dapat diperparah11, menciptakan situasi di mana perbedaan penting antara sekolah atau kabupaten dapat bertahan dan menjadi sulit untuk dikurangi. Berdasarkan studi kasus GCES Belanda (van Twist et al., 2013), setelah menerima peringkat “sangat lemah”, beberapa sekolah menghadapi lingkaran setan gesekan di antara siswa dan staf mereka, yang dipicu oleh penilaian negatif oleh Inspektorat; sekolah lain mengalami siklus yang baik di mana orang tua akan mempercayai sekolah untuk melakukan secara memadai, yang pada gilirannya menyebabkan budaya kooperatif di mana staf sekolah

dan orang tua dapat bekerja sama. Perbedaan ini menyiratkan bahwa perhatian yang cermat harus diberikan pada kekhasan masing-masing konteks pendidikan.

Pentingnya konteks dalam pendidikan dapat menunjukkan bahwa solusi lokal mungkin merupakan cara yang berguna untuk mengidentifikasi opsi kebijakan baru yang lebih luas. Namun, meningkatkan solusi lokal terhambat oleh kekhususan kisah sukses tertentu. Menggeneralisasi keberhasilan satu prakarsa ke sekolah lain, kabupaten atau wilayah yang lebih luas dapat menghasilkan hasil yang sangat berbeda dari yang diharapkan sebelumnya. Akibatnya, meskipun inisiatif dari bawah ke atas adalah cara penting untuk menghasilkan ide- ide inovatif dari lapangan dan menyarankan opsi kebijakan baru, keputusan untuk meluncurkannya dalam skala yang lebih besar harus diambil dalam konteks diskusi terpusat tentang potensi generalisasi dan berkelanjutan dalam skala yang lebih besar.

Analisis Heilmann tentang eksperimen kebijakan di Cina dapat menjelaskan proses eksperimen dalam konteks yang luas secara geografis dan beragam budaya. Dia berpendapat bahwa keberhasilan ekonomi China sebagian dapat dijelaskan oleh apa yang disebut "teknik titik-ke-permukaan", sebuah pendekatan eksperimen yang "memberi ruang kepada pejabat lokal untuk mengembangkan model mereka sendiri, sementara kendali penuh atas konfirmasi, revisi, mengakhiri dan menyebarkan eksperimen model berada di tangan pembuat keputusan tingkat atas” (Heilmann, 2008a). Pendekatan ini memungkinkan pembuat keputusan individu (poin) bereksperimen dan menerapkan ide-ide baru, yang kemudian dilaporkan lebih tinggi dalam hierarki, dan jika disetujui, kemudian digeneralisasikan ke seluruh konstituensi atau negara (permukaan).

Kebebasan dalam bereksperimen di tingkat lokal ini, yang kemudian disetujui atau dibuang oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi agar sesuai dengan tujuan pemerintah pusat, memungkinkan menanggapi kekhususan lokal dari setiap bidang ekonomi. Namun, analisis Heilmann menyoroti pentingnya menyebarkan informasi dan hasil dari inisiatif dan eksperimen lokal (kemungkinan spontan) ke tingkat pengambilan keputusan yang lebih tinggi, yang kemudian memutuskan apakah akan menerapkan eksperimen dalam skala yang lebih luas. Meskipun kekhususan proses tata kelola China tidak terpetakan dengan baik di banyak negara OECD, ini adalah contoh yang menarik dari satu pendekatan untuk menangani apa yang disebut sebagai masalah “ketat tapi longgar” (Thompson dan Wiliam, 2008, dikutip dalam Hopfenbeck et al. , 2013). Artinya, suatu pendekatan pelaksanaan reformasi (atau dalam hal ini perubahan tingkat sistem) yang tetap memperhatikan prinsip-prinsip sentral inti (ketat) dengan tetap memberikan ruang untuk pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut sesuai dengan inisiatif individu atau daerah (longgar).

Ini adalah niat serupa yang berada di balik perubahan yang dibuat pada tahun 2005 oleh Flanders di Belgia, yang menetapkan periode tiga tahun di mana sekolah diizinkan untuk mencoba proyek dan eksperimen sementara dalam daftar domain yang telah ditentukan sebelumnya. Akibatnya, masing-masing sekolah mengajukan otorisasi untuk bereksperimen dengan hal-hal seperti kurikulum, bantuan ekstra untuk penutur asing, otonomi guru, pengaturan kontrak, peer-review guru, dll. Idenya adalah untuk memungkinkan sekolah bereksperimen, dan kemudian mempertimbangkan apa yang berhasil atau tidak, dengan maksud untuk memberikan wawasan tersebut ke dalam pembuatan kebijakan. Yang mengatakan, masih bisa diperdebatkan apakah pendekatan non-sistematis seperti itu dapat menghasilkan pembelajaran yang kuat untuk konteks lain. Laporan evaluasi terbatas ketika menarik kesimpulan umum dari berbagai eksperimen tersebut (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2009).

Memang, terlepas dari elemen yang disengaja pada pendekatan induktif untuk eksperimen, yang diilustrasikan oleh contoh Cina dan Flemish, penilaian subjektif yang penting masih dibuat untuk apa yang dapat ditingkatkan dengan sukses. Akibatnya, meskipun menggunakan eksperimen lokal yang tidak terkekang dapat merangsang munculnya ide-ide baru, jenis analisis ini masih bergantung pada pemilihan inisiatif post-hoc berdasarkan penilaian subyektif bahwa inisiatif tersebut dapat ditransfer dan sesuai dengan kebijakan yang lebih besar dari tujuan (sering kali lebih ke motivasi politiknya).

Penggunaan eksperimentasi kebijakan yang dirancang dengan hati-hati dapat menawarkan kerangka kerja yang lebih harmonis di mana kebijakan dapat dicoba, pada skala yang lebih kecil, dan dalam berbagai konteks, karena dapat menggantikan pendekatan yang lebih sistematis untuk menemukan dan meningkatkan solusi kebijakan baru. Dalam memperhatikan cara eksperimen diterapkan, ini juga dapat membantu mengidentifikasi faktor kontekstual apa yang dapat memengaruhi kesuksesan atau kegagalan, elemen penting yang perlu dipertimbangkan saat menentukan apakah, di mana, dan bagaimana eksperimen dapat ditingkatkan skalanya dengan sukses. Oleh karena itu, eksperimen mencoba menghilangkan bagian subyektif dari penilaian, dan menggantinya dengan pendekatan yang lebih sistematis yang mengidentifikasi kriteria keberhasilan ex-ante.

## Eksperimen dalam perdebatan antara perubahan seluruh sistem dan reformasi bertahap

Dalam lingkungan yang kompleks, semua agen tertanam dalam jaringan tempat mereka berinteraksi satu sama lain. Artinya, pada akhirnya keberhasilan atau kegagalan praktik pendidikan tertentu hanya dapat dinilai dengan mempertimbangkan semua pemangku kepentingan. Ada dua cara kontras untuk mendekati tantangan ini. Satu pendekatan menekankan pendekatan keseluruhan sistem untuk berubah guna mengatasi masalah yang bersamaan sekaligus; pendekatan lain justru menekankan perlunya perubahan kecil untuk mengidentifikasi dengan lebih jelas dampak intervensi dan melibatkan pemangku kepentingan. Eksperimen termasuk dalam kategori selanjutnya. Berikut ini adalah gambaran dari kedua perspektif tersebut.

Pendekatan seluruh sistem berpendapat bahwa perubahan harus terjadi pada skala yang lebih besar untuk menangkap semua node yang relevan dari suatu sistem. Perubahan penargetan yang terlalu sempit mungkin tidak berhasil, karena hanya memengaruhi sebagian kecil yang terjerat dalam jaringan yang jauh lebih besar. Pendekatan keseluruhan sistem ini misalnya disarankan oleh Fullan (2009), yang menyambut munculnya berbagai reformasi tingkat sistem yang disengaja sejak pertengahan 1990-an dan menganjurkan pendekatan multilevel untuk perubahan yang mencakup sekolah, subdivisi regional/kabupaten dan pemerintah pusat. . Ini juga merupakan pendekatan yang disarankan oleh Mason (2008), yang berpendapat bahwa putaran umpan balik memberikan sistem yang kompleks dengan " *inertial momentum*" yang signifikan. Konsekuensinya, “apa yang mungkin diperlukan untuk mengubah momentum inersia sekolah dari etos kegagalan adalah intervensi besar-besaran dan berkelanjutan di setiap tingkat yang memungkinkan sampai fenomena keunggulan pembelajaran muncul dari serangkaian interaksi baru di antara faktor-faktor baru ini, dan mempertahankan dirinya sendiri secara otomatis12 .”

Ini menggemakan argumen yang dibuat misalnya oleh Lipton dan Sachs (1990) tentang transisi Eropa Timur ke ekonomi pasar pada 1990-an. Mereka berpendapat bahwa negara harus

memanfaatkan *état de grâce* mereka untuk menerapkan pendekatan "big bang" untuk reformasi (ekonomi), kadang-kadang disebut sebagai " *shock therapy* ". Di bidang pendidikan, pengalaman baru-baru ini misalnya menunjukkan bahwa publikasi hasil PISA, bagi beberapa negara, merupakan peringatan yang mendorong diskusi publik tentang pendidikan dan menghasilkan momentum untuk reformasi besar-besaran.

Sementara pendekatan seluruh sistem mungkin menjadi solusi yang berhasil untuk memfasilitasi perubahan dalam lingkungan yang kompleks, mungkin bermasalah dari sudut pandang pembelajaran. Tujuan eksperimen pada dasarnya adalah pembelajaran: eksperimen dirancang untuk menilai keefektifan kebijakan atau praktik baru untuk menawarkan opsi kebijakan baru yang layak. Pendekatan seluruh sistem untuk reformasi bertentangan dengan tujuan itu dengan menawarkan pendekatan menyeluruh untuk perubahan.

Popper (1957) berargumen menentang perubahan skala besar pada landasan epistemologis ini dan lebih menyukai pendekatan " *piecemeal*", kadang-kadang disebut dalam literatur sebagai "*gradualism*". Popper berpendapat bahwa pendekatan sedikit demi sedikit "memungkinkan eksperimen berulang dan penyesuaian terus menerus". Karena pembelajaran terjadi melalui trial and error, Popper menekankan pentingnya mampu mengidentifikasi penyebab keberhasilan atau kegagalan suatu perubahan. Menurut Popper, karena pendekatan holistik tidak menawarkan kontrafaktual, tidak mungkin untuk mengidentifikasi apakah keberhasilan atau kegagalan disebabkan oleh kebijakan tersebut, atau apakah elemen luar mengacaukan hasil. Maka menjadi tidak mungkin untuk menghilangkan kebijakan yang buruk dan menggantinya dengan sesuatu yang lebih baik. Sebaliknya, dia menyukai pendekatan yang lebih bertahap yang beroperasi atas dasar perubahan inkremental yang berurutan. Kemudian menjadi mungkin untuk menilai keberhasilan atau kegagalan masing-masing langkah ini, dan untuk memiliki gambaran yang lebih jelas tentang apa yang berhasil dan apa yang tidak. Hal ini juga yang dikemukakan oleh Campbell dan Stanley (1963), yang berpendapat bahwa, sebanyak mungkin, reformasi harus dilakukan dengan cara yang dapat mengarah pada evaluasi yang tepat. Misalnya, ketika tugas acak bukanlah suatu pilihan, mereka menawarkan intervensi terhuyung-huyung sebagai alternatif yang memungkinkan untuk dapat membandingkan kelompok dengan cara yang berarti.

Argumen lebih lanjut yang mendukung gradualisme dan eksperimentasi dapat dibuat atas dasar yang lebih pragmatis: perubahan bertahap lebih mudah diterima dan karenanya diterapkan. Hal ini pada intinya dikemukakan oleh Dewatripont dan Roland (1995), karena dua alasan.

Pertama, gradualisme dapat membantu membangun dukungan untuk reformasi dari waktu ke waktu: keberhasilan awal dapat menjadi dasar untuk membangun dukungan populer bagi perubahan selanjutnya. Kedua, gradualisme memastikan bahwa jika reformasi awal tidak berjalan sebagaimana dimaksud, biaya pembalikan lebih rendah daripada jika kumpulan reformasi yang lebih besar telah dilaksanakan.

Kedua pandangan yang berlawanan ini menyoroti ketegangan implisit dalam sistem yang kompleks, antara pembelajaran dan realisme. Di satu sisi, memahami apakah suatu kebijakan akan menghasilkan efek yang diinginkan biasanya membutuhkan eksperimen skala kecil yang dirancang dengan baik, yang memungkinkan perbandingan yang ketat dengan pengaturan (hampir) kontrafaktual. Hal ini memungkinkan evaluasi yang lebih tepat dari opsi kebijakan yang sedang dipertimbangkan, sehingga keefektifannya dapat dinilai untuk menentukan kesesuaiannya untuk generalisasi. Di sisi lain, ketika beroperasi berdasarkan intervensi sempit, seseorang berisiko kehilangan efek reformasi tertentu yang membutuhkan

beberapa perubahan untuk dilakukan secara bersamaan atau yang membutuhkan ukuran kritis agar efektif. Dalam kasus seperti itu, keterkaitan sistem merupakan ancaman terhadap validitas eksternal eksperimen: perubahan tersebut mungkin memiliki efek yang berbeda jika ditingkatkan. Seseorang kemudian harus mengadopsi pendekatan yang lebih holistik yang mempertimbangkan keterkaitan tersebut jika seseorang ingin memahami dampak yang sebenarnya akan ditimbulkan oleh suatu kebijakan jika skalanya ditingkatkan. Dan tentu saja, selalu ada pertanyaan tentang apa yang layak dilakukan mengingat kendala politik dan anggaran yang ada.

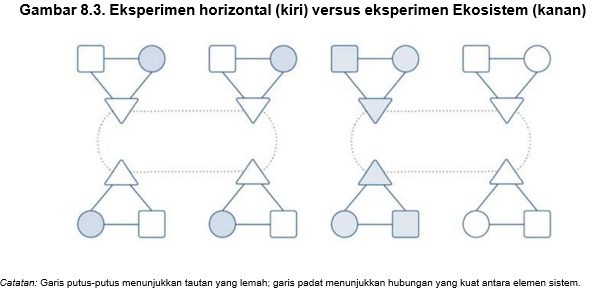
Ketegangan ini digaungkan oleh perdebatan serupa di bidang lain. Misalnya para peneliti dan pembuat kebijakan yang bekerja di negara-negara berkembang memperdebatkan apakah intervensi ekonomi harus menggunakan pendekatan paket besar, di mana beberapa tujuan dikejar pada satu waktu (lihat misalnya Proyek Desa Milenium13), atau pendekatan yang lebih bertarget yang memungkinkan lebih banyak pembelajaran (Banerjee dan Duflo, 2011). Perdebatan dalam kebijakan ekonomi ini sejajar dengan perdebatan antara pendekatan keseluruhan sistem versus perubahan sedikit demi sedikit, di mana keseluruhan sistem mencoba menghasilkan momentum perubahan besar dengan mengatasi banyak masalah sekaligus, tetapi mengandaikan bahwa solusi yang mereka tawarkan adalah solusi yang tepat, sedangkan solusi yang ditargetkan perubahan mengambil pendekatan yang lebih hati-hati dan agnostik, tetapi hanya dapat bekerja pada masalah kecil yang teridentifikasi dengan baik.

Ketegangan antara kemungkinan eksperimen dan keakuratan yang dapat dilakukan (dengan mempertimbangkan kompleksitas dan keterkaitan) tidak pernah dapat sepenuhnya diselesaikan. Karena tujuan eksperimentasi adalah untuk belajar, peneliti dan perancang harus berbuat salah di sisi eksperimen yang sempit tetapi teridentifikasi dengan baik. Namun, keseimbangan yang baik kadang-kadang dapat dicapai dengan merancang percobaan yang beroperasi pada satuan skala yang signifikan, atau ekosistem. Ini dirinci di bawah ini.

## Bergerak menuju eksperimen ekosistem

Tantangan kompleksitas mengakui bahwa meskipun tidak ada solusi sempurna, adalah mungkin untuk mengambil langkah-langkah kecil yang konkrit untuk membuat perbedaan. Eksperimen kebijakan dapat dibuat lebih bermanfaat dengan memilih skala dan desain yang sesuai, yang disebut *ecosystem experimentation*; dengan mengadopsi siklus kebijakan untuk mencerminkan sifat dinamis dan kerumitan sistem pendidikan; dan dengan memastikan bahwa masukan dari pemangku kepentingan juga disesuaikan dengan budaya kritik konstruktif dalam sistem yang dapat mengidentifikasi keberhasilan dan kegagalan.

Merangkul eksperimen ekosistem melibatkan perpindahan dari eksperimen horizontal, di mana eksperimen berfokus pada jenis simpul tertentu (misalnya mengubah metode pengajaran membaca di semua sekolah), menuju eksperimen yang dipahami sebagai berfokus pada bagian mandiri dari sistem (yaitu ekosistem alami).



Gambar 8.3 mengilustrasikan perbedaan antara kedua konsep tersebut. Di panel kiri, percobaan horizontal menargetkan semua node dari tipe tertentu (dalam hal ini, lingkaran berwarna abu-abu, yang mungkin mewakili sekolah14). Di panel kanan, percobaan berfokus pada subset mandiri dari sistem, misalnya jaringan semua pemangku kepentingan dalam sekumpulan kecil kabupaten tertentu. Gagasan di balik penargetan subset mandiri adalah untuk mengidentifikasi kantong sistem di mana tautan dan pengaruh dalam subsistem jauh lebih kuat daripada tautan dengan bagian lain dari sistem. Pada gambar di atas, kantong-kantong ini dilambangkan dengan segitiga lingkaran- persegi-segitiga. Perhatikan bahwa interaksi kuat dalam triad (garis padat), sementara interaksi antara triad lemah (garis putus-putus).

Namun, realitas sistem pendidikan saat ini adalah tidak ada bagian dari sistem yang benar- benar terisolasi satu sama lain. Sebaliknya, banyak hasil (dalam arti luas) dihasilkan dari interaksi banyak aktor. Mari kita perhatikan contoh pola makan sehat, yang telah diidentifikasi sebagai elemen pendidikan yang penting (OECD, 2014). Kekhawatiran akan meningkatnya obesitas telah menegaskan bahwa kebiasaan makan siswa harus melibatkan orang tua, sekolah dan guru. Dari perspektif pendidikan, percobaan yang mencoba mengubah kebiasaan makan siswa mungkin mencoba tata letak kafetaria yang berbeda di sejumlah sekolah yang dipilih secara acak, percobaan horizontal. Tetapi orang tua merupakan faktor penting dalam pola makan anak-anak, dan hanya mengganti makanan yang tersedia di sekolah mungkin tidak cukup. Sebaliknya, menu sekolah dan pilihan makanan orang tua mungkin saling memperkuat (baik atau buruk).

Ketika saling melengkapi seperti itu ada, mungkin lebih bermanfaat untuk mengacak pada tingkat yang lebih tinggi (misalnya menugaskan seluruh kota untuk perlakuan atau kontrol) dan melibatkan kafetaria dan orang tua dalam percobaan (misalnya dengan memberikan informasi kepada orang tua, lokakarya, dll.). Eksperimen ekosistem seperti itu akan dapat menangkap efek gabungan dari makanan sekolah dan pengaruh orang tua (sayangnya, tanpa dapat membedakan efek masing- masing).

Saat mencoba menargetkan ekosistem, muncul pertanyaan baru: di mana menarik batas-batas ekosistem tertentu? Dalam lingkungan yang rumit, tampaknya sangat sulit untuk mengisolasi subsistem yang berdiri sendiri. Namun, penelitian dalam ekologi menunjukkan bahwa dalam jaringan yang kompleks, setiap node sebagian besar dipengaruhi oleh node lain dalam jarak dua atau tiga derajat (lihat misalnya Williams et al., 2002). Diterapkan pada

paradigma pendidikan, ini berarti bahwa seringkali mungkin untuk mengisolasi subbagian yang relatif terpisah dari sistem, di mana node saling mempengaruhi satu sama lain tetapi tidak terlalu terpengaruh oleh bagian lain dari jaringan15. Di negara di mana pendidikan dikelola di tingkat kabupaten (atau kotamadya), hal ini dapat mewakili sub-bagian sistem yang independen. Di wilayah metropolitan, lingkungan mungkin merupakan sub-bagian tersebut. Definisi dan batasan ekosistem tersebut tentu saja akan bergantung pada sifat hasil yang dipertimbangkan. Salah satu contoh dari eksperimen multi-stakeholder ini adalah pekerjaan Harlem Children's Zone (HCZ), sebuah program dengan jangkauan luas yang ditetapkan di Harlem, New York.16 Sejak awal, tujuan program HCZ adalah menangani sejumlah masalah secara bersamaan, baik di dalam maupun di luar sekolah, untuk menciptakan titik kritis menuju lingkungan belajar yang positif. Untuk komunitas yang memenuhi syarat, intervensi menggabungkan dua elemen. Pertama, anak-anak dapat memperoleh manfaat dari saluran sekolah piagam, dari kelas pengasuhan anak, diikuti oleh intervensi anak usia dini, hingga sekolah menengah atas, dan dukungan untuk masuk perguruan tinggi. Sekolah-sekolah dalam program ini juga menawarkan jam tambahan, kegiatan sosial, makanan sehat, program olahraga, serta bimbingan keterampilan non-kognitif dan keterampilan kerja. Sejalan dengan alur tersebut, alat kedua dari program HCZ adalah berinvestasi dalam program komunitas, seperti koperasi, pendidikan kesehatan dan makanan untuk keluarga, inisiatif perawatan kesehatan, pusat komunitas, dan pencegahan asuh. Oleh karena itu, program ini menggabungkan langkah menuju sekolah piagam, dengan investasi di masyarakat sekitar, untuk melibatkan berbagai pemangku kepentingan pendidikan. HCZ diperkirakan sangat berhasil menjembatani kesenjangan pencapaian ras di wilayah sasaran (Dobbie dan Fryer, 2011.

Mungkin pertimbangan yang paling penting ketika memilih skala di mana percobaan berlangsung, dan tingkat pengacakan, adalah bahwa skala terbaik seringkali tergantung pada jenis interaksi yang relevan antara agen yang dipelajari, dan oleh karena itu pada pertanyaan yang dianalisis. Oleh karena itu, salah satu masalah yang paling umum dalam pendidikan adalah apakah melakukan pengacakan di tingkat siswa, di tingkat guru, di tingkat kelas atau di tingkat sekolah.17 Beberapa intervensi bahkan mungkin ingin mempertimbangkan pengacakan di tingkat distrik sekolah. Secara umum analisis statistik menjadi lebih mudah jika pengacakan dilakukan sedekat mungkin dengan tingkat akhir analisis. Jadi, ketika menyelidiki efek dari intervensi yang diberikan pada skor siswa, akan lebih mudah untuk mengalokasikan siswa secara acak antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol (misalnya).

Namun, dalam percobaan tertentu di mana terdapat interaksi yang signifikan antara siswa, pengacakan tingkat siswa mungkin tidak sesuai. Pertimbangkan misalnya percobaan hipotetis yang akan melihat efek memberikan lebih banyak informasi tentang karir masa depan pada motivasi siswa. Karena efek teman sebaya dapat menjadi faktor penting yang memengaruhi aspirasi pendidikan dan profesional, mungkin masuk akal untuk memperhitungkan hubungan teman sebaya antara siswa saat merancang percobaan. Mengacak di tingkat siswa akan mengarah ke kelas yang terdiri dari siswa dari kelompok perlakuan dan kontrol. Jika siswa di dalam kelas berinteraksi satu sama lain secara ekstensif, kemungkinan besar informasi yang diberikan kepada siswa kelompok perlakuan akan bocor ke siswa kelompok kontrol; atau bahwa perilaku dari satu kelompok dapat memengaruhi perilaku anggota kelompok lainnya. "Kontaminasi" ini kemungkinan besar akan membuat hasil kelompok perlakuan dan kontrol lebih mirip; akibatnya, hal ini dapat memberi kesan kepada para peneliti – mungkin salah – bahwa eksperimen tersebut tidak memberikan efek apa pun. Ini adalah situasi di mana mungkin lebih masuk akal untuk mengalokasikan seluruh ruang kelas, atau bahkan seluruh sekolah antara perlakuan dan kontrol, untuk meminimalkan

penyebaran informasi, dan efek kontaminasi lainnya, antara perlakuan dan kontrol. Secara umum, eksperimen yang melibatkan kampanye informasi lebih mungkin mengalami masalah kontaminasi, dan mungkin lebih baik diacak pada tingkat yang cukup tinggi, seperti tingkat sekolah atau distrik. Namun, perlu diingat bahwa hal ini mengorbankan daya statistik yang berkurang.

Seperti disebutkan, pertanyaan lain yang mungkin muncul selama desain eksperimen pendidikan tertentu adalah apakah mengacak di tingkat guru atau di kelas.18 Perhatikan contoh metode pengajaran baru, katakanlah dalam matematika. Untuk menilai kemanjurannya, mungkin berguna untuk melatih beberapa guru agar mereka menggunakan metode baru tersebut di kelas, sementara yang lain tetap menggunakan metode tradisional. Namun hal itu menimbulkan risiko, meskipun tidak mungkin, bahwa guru yang dipilih tidak mewakili guru lainnya; jika demikian, maka menilai kemanjuran metode baru berdasarkan guru tersebut akan memberikan gambaran yang salah tentang apa yang akan terjadi jika metode tersebut diperluas ke guru lain. Solusi potensial untuk menghilangkan “efek guru” adalah meminta guru yang terlatih untuk menggunakan hanya di beberapa kelas mereka (dipilih secara acak), dan membandingkan hasil di kelas di mana teknik tersebut digunakan dan di kelas yang tidak. Agar pengaturan ini valid, guru harus dapat “mematikan” metode baru, dan mengajar dengan dua cara berbeda, tanpa metode baru tersebut mencemari cara mereka mengajar secara tradisional. Jika eksperimen tersebut malah merupakan kampanye informasi kepada guru, misalnya mengingatkan mereka tentang isu gender di kalangan siswa, hal ini mungkin bermasalah, karena sulit membayangkan bahwa guru dapat “mematikan” informasi yang baru diperoleh ini. Dalam hal itu, pengacakan tingkat kelas kemungkinan besar akan mengalami kontaminasi melalui fakta bahwa guru yang sama mengajar kelas yang berbeda. Dalam kasus seperti itu akan lebih tepat untuk melakukan pengacakan di tingkat guru. Sekali lagi, skala yang akan dipilih untuk percobaan, dan pada dasarnya, definisi yang tepat tentang apa yang dimaksud dengan ekosistem, bergantung pada pertanyaan yang sedang diperiksa.

Paradoksnya, sementara sistem yang kompleks mungkin menjadi tempat eksperimen ekosistem paling diperlukan, itu juga akan menjadi tempat yang paling sulit untuk diterapkan dalam praktik. Karena desain acak bertujuan mendapatkan evaluasi percobaan yang tepat, mereka sangat rentan terhadap gesekan. Bagaimana jika unit yang dipilih untuk uji coba kebijakan memilih untuk tidak berpartisipasi? Di banyak negara, kementerian-kementerian mungkin tidak memiliki kekuatan untuk memaksakan pendaftaran dalam program, mereka juga tidak dapat mencegah untuk tidak memilih saat proses sedang berlangsung (lihat Kotak

* 1. tentang pengurangan di atas). Agar desain seperti itu berfungsi, komunikasi dan promosi yang baik kepada semua pemangku kepentingan yang terlibat harus ada. Komunikasi semacam itu harus dengan jelas menjelaskan isi pendekatan, bagaimana setiap orang akan terpengaruh, dan pertanyaan yang coba dijawab oleh eksperimen. Manfaat utama dari melibatkan semua pemangku kepentingan sekaligus adalah menghindari perangkap ex-ante memilih satu pemangku kepentingan sebagai penghambat pencapaian pendidikan.

Penting juga bagi semua pemangku kepentingan untuk memahami bahwa partisipasi mereka sangat penting untuk percobaan, apa pun hasilnya. Meskipun percobaan dapat mengungkapkan peningkatan yang luar biasa dalam variabel yang diteliti, itu juga dapat mengungkapkan bahwa hanya ada sedikit, atau tidak, efek dari intervensi. Meskipun tidak “seksi” seperti mengamati peningkatan yang kuat, mengetahui ketika sesuatu tidak berhasil – atau berhasil tetapi hanya sampai batas tertentu – juga penting untuk membuat kebijakan19. Pada saat sumber daya terbatas, sangat berguna untuk mengetahui apa yang akan memberikan

laba atas investasi terbesar, dan informasi ini hanya dapat dipelajari melalui percobaan –

idealnya, melalui eksperimen.

## Menyesuaikan siklus kebijakan

Bagaimana ini akan berhasil dalam praktiknya? Premis pendekatan kompleksitas pendidikan adalah bahwa keberhasilan atau kegagalan sekolah bergantung pada banyak pemangku kepentingan yang saling terkait yang beroperasi di lingkungan yang berfluktuasi. Hanya dengan melibatkan semua pemangku kepentingan yang relevan sekaligus, dimungkinkan untuk menghasilkan peralihan dari satu jenis keseimbangan ke yang lain, untuk mengatasi apa yang disebut Mason (2008) sebagai "momentum inersia". Alat utama untuk memastikan keterlibatan dan partisipasi semua pemangku kepentingan adalah bergerak menuju pendekatan masukan yang lebih “sumber terbuka” untuk proses eksperimen.

Dengan memperluas masukan untuk ide dan komentar, terutama melalui sistem TI yang lebih terintegrasi (Loeb dan Plank, 2008), adalah mungkin untuk memastikan bahwa semua pemangku kepentingan dapat berpartisipasi dalam identifikasi masalah, menyampaikan prioritas mereka dan dapat menyarankan solusi potensial. (Kotak 8.3).

##### Kotak 8.3. Teknologi dalam tata kelola pendidikan

Teknologi informasi telah memengaruhi cara pengajaran berlangsung, dan juga cara sekolah, guru, siswa, administrator, dan otoritas lokal berinteraksi satu sama lain. Selain menggunakan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk mengelola penjadwalan, staf, siswa, dan nilai secara internal, banyak sekolah juga beralih ke TIK untuk memfasilitasi kontak dengan orang tua dan masyarakat luas serta mendorong tata kelola dan akuntabilitas yang lebih inklusif. Misalnya, distrik sekolah Eudora di Kansas (AS) telah menetapkan kebijakan dan pedoman eksplisit untuk memfasilitasi kehadiran online oleh guru, staf sekolah, dan kontak guru-orang tua, untuk berbagi aktivitas sehari-hari dan untuk menginformasikan dan menangani situasi bermasalah (Lepi , 2013).

Dalam inisiatif data terbuka, kota atau pemerintah memutuskan untuk membuat data mereka tersedia secara bebas. Data tersebut dirancang agar dapat diakses oleh otoritas lokal, sekolah dan kepala sekolah, serta orang tua dan anggota masyarakat. Relatif baru, prakarsa ini menjadi tersebar luas: contoh dalam pendidikan termasuk situs web MySchools di Australia, yhe New York City Department of Education’s School Choice Design Challenge, Sweden’s Open Comparisons website, and SIMCE in Chile

Seringkali terinspirasi oleh isu pilihan sekolah dan pelacakan prestasi siswa, tren ini menyoroti keterlibatan orang tua dan masyarakat yang lebih besar dalam tata kelola sistem pendidikan. Keterlibatan ini dapat disusun dan diminta secara formal, seperti dalam contoh di atas. Tapi itu juga bisa informal dan bergantung pada kekuatan TIK dan media sosial untuk menyatukan para aktor yang disatukan oleh kemauan bersama untuk meningkatkan pendidikan di komunitas mereka.

Eksperimen kebijakan dapat memberikan bukti penting saat mempertimbangkan apakah kebijakan yang dievaluasi harus diluncurkan dalam skala yang lebih besar. Secara khusus, jika percobaan dirancang dengan benar, hasilnya harus digunakan untuk menginformasikan pembuatan kebijakan di masa depan dan memberikan refleksi tentang penyebab keberhasilan atau kegagalan. Eksperimen dapat dan harus menjadi elemen penting untuk meminta pertanggungjawaban pembuat kebijakan: mereka harus dapat membenarkan reformasi skala besar yang mahal dengan menggunakan pengetahuan yang baik, termasuk pengetahuan berbasis eksperimen. Analisis dan diseminasi hasil tidak dirancang untuk menyalahkan individu tertentu melainkan sebagai umpan balik yang diperlukan untuk pemahaman yang lebih baik tentang apa yang berhasil, apa yang tidak, dan bagaimana pengetahuan baru ini dapat diambil lebih jauh. Ini adalah kondisi yang diperlukan untuk membangun sistem trial-and-error dari eksperimen berturut-turut di mana pembelajaran konstan dimungkinkan. Pengetahuan bagi semua peserta bahwa mereka pada akhirnya berkontribusi – mungkin secara tidak langsung dan implisit – untuk perbaikan sistem dan praktik pendidikan generasi mendatang, dapat menjadi faktor pendorong yang kuat.

Proses eksperimen juga harus mampu beradaptasi dengan perubahan kondisi, dengan terus menyesuaikan metode dan prosesnya. Dengan demikian dimungkinkan untuk merancang eksperimen yang menjalani beberapa iterasi untuk mengatasi berturut-turut sebagai bentuk "paket eksperimen" yang dirancang untuk menjawab pertanyaan terkait sekaligus (Cobb et al., 2003) atau untuk secara berturut-turut mempersempit faktor minat yang mungkin membantu menjelaskan dimensi hasil tertentu (Box, 1999).

Namun, ini harus dilakukan dengan hati-hati. Keseimbangan yang baik perlu dicapai antara tweaking yang sedang berlangsung yang diperlukan untuk menyesuaikan putaran umpan balik dan perlunya eksperimen dipertahankan cukup lama sehingga efeknya memiliki waktu untuk diterapkan. Perubahan kecil masih dapat diakomodasi dengan cukup mudah dalam desain eksperimen tanpa meniadakan semua data sebelumnya, tetapi perhatian harus dicurahkan untuk memastikan bahwa eksperimen dilakukan cukup lama untuk mengumpulkan data yang bermakna.

## Kesimpulan

Bab ini menganalisis dampak kompleksitas pada percobaan kebijakan dalam sistem pendidikan dan mengusulkan cara-cara potensial yang dapat dimanfaatkan. Kesulitan eksperimen adalah bahwa hal itu membutuhkan keterlibatan banyak pemangku kepentingan yang saling bergantung dengan budaya, motivasi, dan cakrawala waktu yang berbeda, dalam latihan koordinasi yang hati-hati menuju tujuan bersama untuk mengidentifikasi kebijakan yang berhasil dan kebijakan yang tidak. Memerintah dalam lingkungan seperti itu menimbulkan banyak tantangan.

Pendekatan kompleksitas mengakui saling ketergantungan semua pemangku kepentingan dalam sistem pendidikan, dan melihat pengelolaan saling ketergantungan ini sebagai faktor kunci dalam pencapaian pendidikan. Dalam konteks seperti itu, pendekatan linier terhadap pembuatan kebijakan tidak akan berjalan dengan baik. Oleh karena itu, proses mengidentifikasi masalah dan menyarankan opsi kebijakan baru untuk menyelesaikannya harus bergantung pada eksperimen, yang dapat menjadi sumber solusi yang dapat mempertimbangkan konteks lokal sambil mempertahankan pendekatan sistematis untuk memecahkan masalah.

Saat mengubah ide menjadi eksperimen yang sebenarnya, merancang implementasi eksperimen secara memadai harus memperhitungkan kompleksitas ini. Eksperimen harus mencapai keseimbangan yang tepat antara dua tujuan antagonistik: di satu sisi, melibatkan semua pemangku kepentingan yang dapat memengaruhi keberhasilan atau kegagalan eksperimen, yang memerlukan pengoperasian dalam skala yang cukup luas; di sisi lain, merancang eksperimen yang dapat dievaluasi secara ketat, yang memerlukan eksperimen dengan perubahan yang ditargetkan. Meskipun tujuan-tujuan ini tidak pernah dapat disatukan sepenuhnya, bab ini menyarankan eksperimen ekosistem sebagai solusi potensial: mengidentifikasi bagian mandiri dari sistem pendidikan, seperti distrik, dan mengacak alokasinya antara perlakuan dan kontrol.

##### Catatan

* + 1. Untuk analisis kompleksitas yang lebih rinci dan dampaknya terhadap tata kelola dan reformasi pendidikan, lihat Snyder (2013).
    2. Eksperimen semacam itu melibatkan sampel yang lebih luas, dibagi secara acak antara mereka yang dialokasikan untuk perlakuan (kebijakan yang dicoba), dan mereka yang berfungsi sebagai kelompok kontrol. Desain ini memastikan komparabilitas maksimum kelompok untuk menilai efek perawatan dengan lebih baik. Di bidang pendidikan, ini terkenal dipelopori oleh percobaan seperti percobaan Tennessee STAR (Student- Teacher Achievement Ratio) di Amerika Serikat, untuk menilai efek ukuran kelas pada pembelajaran siswa, atau baru- baru ini karya ekstensif oleh Fryer ( 2011) tentang jenis insentif apa yang memengaruhi hasil belajar siswa.
    3. Dimungkinkan untuk membangun eksperimen yang memungkinkan untuk perbandingan beberapa kebijakan (satu per satu), dengan membangun sebanyak mungkin kelompok perlakuan sebanyak kebijakan yang akan dicoba, sambil tetap mempertahankan satu kelompok kontrol. Hal ini tentunya membutuhkan jumlah peserta yang lebih banyak.
    4. Gagasan penting di balik RCT (dan secara umum setiap analisis statistik yang mencoba memperkirakan efek kausal dari satu variabel ke variabel lainnya) adalah bahwa variasi faktor penyebab tidak boleh terkait dengan faktor lain yang dapat memengaruhi hasil. Jika seseorang mengalokasikan subjek secara acak, menurut definisi faktor penyebab (berada dalam kelompok perlakuan dan bukan kelompok kontrol) tidak akan terkait dengan karakteristik lain yang mungkin mempengaruhi hasil (misalnya usia, kemampuan, latar belakang sosial ekonomi, dll.). Kemudian menjadi mungkin untuk menetapkan efek kausal dari pengobatan pada hasil (misalnya tingkat melek huruf siswa), sementara tidak termasuk kemungkinan faktor perancu.
    5. Para peneliti berbicara tentang "eksperimen alami", seolah-olah alam telah mengalokasikan secara acak subyek antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol.
    6. Jika gesekan berkorelasi dengan karakteristik individu tertentu, sampel tidak akan representatif lagi.
    7. Terlepas dari masalah selektivitas ini, pembuat kebijakan terkadang tertarik dengan efeknya menawarkan program tertentu, di mana penerimaan pada akhirnya bersifat sukarela .
    8. Tinjauan yang baik tentang masalah gesekan dan kumpulan subjek yang bias dalam eksperimen lapangan dapat ditemukan di Harrisson dan List (2004).
    9. Ketergantungan jalur adalah sifat sistem di mana hasil akhir sangat bergantung pada kondisi sebelumnya, sehingga perubahan kecil pada kondisi sebelumnya dapat menghasilkan perubahan hasil yang besar. Bola tenis yang diletakkan di atas atap miring menunjukkan ketergantungan jalur karena dorongan kecil ke satu arah atau yang lain menentukan di sisi rumah mana bola akan jatuh. Contoh kebalikannya adalah kelereng yang dijatuhkan dalam mangkuk cembung, yang selalu berakhir di dasar

mangkuk terlepas dari titik awalnya. Sistem yang menunjukkan loop penguatan positif dapat dengan mudah menunjukkan ketergantungan jalur (Page, 2006). Salah satu contoh pendidikan adalah ketika reputasi dapat membantu mencapai kinerja yang lebih baik. Misalnya, jika orang tua dapat memilih tempat untuk mendaftarkan anak-anak mereka, sekolah yang memiliki reputasi lebih baik dapat menarik lebih banyak siswa dan karena itu dapat memilih siswa berprestasi tertinggi dengan lebih mudah. Sebaliknya, sebuah sekolah yang diharapkan berkinerja buruk akan gagal menarik siswa yang baik, dan akibatnya mengkonfirmasi prediksi awal, ramalan yang terpenuhi dengan sendirinya.

* + 1. Dinamika yang memperkuat diri ini terkadang disebut sebagai loop umpan balik positif. Mereka ada ketika semakin banyak fenomena terjadi, semakin banyak yang memberi makan dirinya sendiri.
    2. Properti ini juga dikenal sebagai ketergantungan jalur.
    3. Reaksi autokatalitik adalah reaksi kimia yang menghasilkan senyawa katalitik yang memungkinkan berlangsungnya reaksi. Ini berarti bahwa begitu mereka mulai terjadi, mereka mendorong diri mereka sendiri; Mason menggunakan metafora ini untuk berbicara tentang perubahan dinamis dalam sistem pendidikan yang dapat bertahan begitu mereka mencapai ambang kritis.
    4. Lihat [www.millenniumvillages.org/](http://www.millenniumvillages.org/) (diakses 16-12-2015); lihat juga Sachs (2006).
    5. Alih-alih entitas tertentu, seperti sekolah, eksperimen juga dapat menargetkan proses, seperti metode pengajaran, atau pelaporan alur kerja di sekolah, dll. Argumennya tetap identik: serangkaian proses yang konsisten harus ditargetkan sekaligus untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif pemahaman tentang efek total percobaan. Ini tidak menghalangi penggunaan pengacakan dan kelompok kontrol.
    6. Untuk contoh bagaimana identifikasi ini dapat berhasil dalam praktiknya, lihat Snyder (2013).
    7. Lihat situs web proyek Harlem Children's Zone, [www.hcz.org](http://www.hcz.org/)
    8. Pengacakan pada tingkat siswa berarti mengalokasikan masing-masing siswa secara acak antara kelompok perlakuan dan kelompok kontrol. Pengacakan pada tingkat guru berarti bahwa guru dialokasikan secara individual (dan acak) antara perlakuan dan kontrol; jika siswa mereka adalah bagian dari eksperimen, maka semua siswa dari guru tertentu harus dialokasikan ke kelompok yang sama (perlakuan atau kontrol) dengan guru tersebut. Begitu seterusnya untuk pengacakan tingkat sekolah atau kabupaten.
    9. Hal ini menggemakan keprihatinan dalam kedokteran klinis tentang apakah mengacak pada tingkat pasien atau pada tingkat praktisi.
    10. Jelas ini adalah pesan yang sulit dari sudut pandang politik. Komunikasi dengan para pemangku kepentingan dengan demikian harus memperjelas bahwa eksperimen sebenarnya juga tentang efisiensi, dalam arti bahwa memahami efektivitas kebijakan yang disarankan adalah nilai uang yang baik, bahkan jika hasilnya netral atau negatif.

# References

Angrist, J.D. and V. Lavy (1999), “Using maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114/2, pp. 533-575, [http://dx.doi.org/10.1162/003355399556061.](http://dx.doi.org/10.1162/003355399556061)

Banerjee, A. and E. Duflo (2011), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs, New York.

Borman, G.D. et al. (2003), “Comprehensive school reform and achievement: A metaanalysis”, Review of Educational Research, Vol. 73/2, pp. 125-230, [www.rer.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/2/125.](http://www.rer.sagepub.com/cgi/content/abstract/73/2/125)

Box, G.E. (1999), “Statistics as a catalyst to learning by scientific method, part II – a

discussion”, *Journal of Quality Technology*, Vol. 31/1, pp. 16-29.

Brown, A.L. (1992), “Design experiments: Theoretical and methodological challenges in creating complex interventions in classroom settings”, *The Journal of the Learning Sciences*, Vol. 2/2, pp. 141-178.

Brown, L. and S.P. Osborne (2013), “Risk and innovation”, *Public Management Review,* Vol.

15/ 2, pp. 186-208, [http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.707681.](http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.707681)

Burns, T. and T. Schuller (2008), “Evidence-informed policy in education: New opportunities and challenges”, in R. Desjardins and K. Rubensen (eds.), *Research of Policy and Research for Policy in an Era of Transnational Education Policy Making*, Aarhaus University Press, Aarhaus.

Byrne, D. (1998), *Complexity Theory and the Social Sciences: An Introduction*, Routledge, London.

Campbell, D.T. (1969), “Reforms as experiments”, *American Psychologist*, Vol. 24/,4, pp.

409-429.

Campbell, D.T. and J.C. Stanley (1963), “Experimental and quasi-experimental for research on teaching”, in N.L. Gage (ed.), *Handbook of Research on Teaching*, RandMc Nally & Co., Chicago.

Chingos, M. M. and G. J. Whitehurst (2011), *Class Size: What Research Says and What it Means for State Policy,* Brookings Institution, Brown Center on Education Policy,

Washington, DC, [www.brookings.edu/research/papers/2011/05/11-class-sizewhitehurst-](http://www.brookings.edu/research/papers/2011/05/11-class-sizewhitehurst-) chingos.

Clay, E.J. and B. Schaffer (1984), *Room for Manoeuvre: An Exploration of Public Policy Planning in Agricultural and Rural Development,* Heinemann, London.

Cobb, P. et al. (2003), “Design experiments in educational research”, *Educational Researcher*, Vol. 32/1, pp. 9-13.

Dewatripont, M. and G. Roland (1995), “The design of reform packages under uncertainty”, *The American Economic Review*, Vol. 85/5, pp. 1207-1223, [www.jstor.org/stable/2950984](http://www.jstor.org/stable/2950984).

Dobbie, W. and R.G. Fryer (2011), “Are high quality schools enough to increase achievement among the poor? Evidence from the Harlem Children’s Zone”, *American Economic Journal*: *Applied Economics*, Vol. 3/3.

Fazekas, M. and T. Burns (2012), “Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education”, *OECD Education Working Papers*, No. 67, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en)

Fryer, R.G. (2011), “Financial incentives and student achievement: Evidence from randomised trials”, *The Quaterly Journal of Economics*, Vol. 126/4, pp. 1755-1798, http://dx.doi.org/doi:10.1093/qje/qjr045.

Fullan, M. (2009), “The large-scale reform comes of age”, *Journal of EducationalChange*, Vol.

1/1, pp. 5-28.

Grossmann, D. (2014), “Secret Google lab ‘rewards staff for failure”, webpage, BBC News, [www.bbc.com/news/technology-25880738](http://www.bbc.com/news/technology-25880738) (accessed 27 October 2015).

Hallsworth, M., S. Parker and J. Rutter (2011), *Policy Making in the Real World,* Institute for Government, United Kingdom.

Harlem Children's Zone, (n.d.), “From Harlem Children's Zone”, webpage, [www.hcz.org/?s=From%20Harlem%20Children's%20Zone](http://www.hcz.org/?s=From%20Harlem%20Children%27s%20Zone) (accessed 1 March 2014).

Harrisson, G.W. and J.A. List (2004), “Field experiments”, *Journal of Economic Literature,*

Vol. 42/4, pp. 1009–1055, [http://dx.doi.org/10.1257/0022051043004577.](http://dx.doi.org/10.1257/0022051043004577)

Heilmann, S. (2008a), “From local experiments to national policy: The origins of China's

distinctive policy process”, *The China Journal*, Vol. 59, pp. 1-30.

Heilmann, S. (2008b), “Policy experimentation in China’s economic rise”, *Studies in Comparative International Development,* Vol. 43/1, [http://dx.doi.org/10.1007/s12116-007-9014-4.](http://dx.doi.org/10.1007/s12116-007-9014-4)

Hopfenbeck, T. et al. (2013), “Balancing trust and accountability? The assessment for learning programme in Norway: A Governing Complex Education Systems case study”, *OECD Education Working Papers*, No. 97, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en)

Lepi, K. (2013), “How one school uses social media to empower parents and students”, Edudemic, webpage, [www.edudemic.com/social-media-parents-students/](http://www.edudemic.com/social-media-parents-students/) (Accessed 20 March 2014).

Lipton, D. and J. Sachs (1990), “Creating a market economy in Eastern Europe: The case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity,* Vol. 1, [http://dx.doi.org/10.2307/2534526.](http://dx.doi.org/10.2307/2534526)

Loeb, S. and D.N. Plank, (2008), “Learning what works: Continuous improvement inCalifornia's education system”, *Policy Brief*, Vol. 8/4, Policy Analysis for CaliforniaEducation, Berkeley and Stanford.

Mason, M. (2008), “What is complexity theory and what are its implications for educational

change? ”, *Educational Philosophy and Theory****,*** Vol 40/ 1, pp. 35-49.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap [Ministry of Flemish Community] (2009), *Evaluatierapport van de Proeftuinprojecten (2005-2009)* [Assessment report for the experimental projects 2005-2009], Ministry of Flemish Community, Brussels*.*

Muralidharan, K. and V. Sundararaman (2010), “The impact of diagnostic feedback to teachers on student learning: experimental evidence from India”, *Economic Journal*, Vol. 120/546, pp.187-203.

O'Day, J.A. (2002), “Complexity, accountability, and school improvement”, *Harvard Educational Review*, Vol. 72/ 3, [www.hepg.org/her-home/issues/harvard-](http://www.hepg.org/her-home/issues/harvard-) educationalreview-volume-72-issue-3/herarticle/\_48.

OECD (2014), “The weight of nations”, *Trends Shaping Education Spotlight 2*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/edu/ceri/SpotlightBodyandSociety.pdf.](http://www.oecd.org/edu/ceri/SpotlightBodyandSociety.pdf)

Page, S.E. (2006), “Path dependence: An essay”, *Quarterly Journal of Political Science*,Vol.

1/1, pp. 87-115, [http://dx.doi.org/10.1561/100.00000006.](http://dx.doi.org/10.1561/100.00000006)

Popper, K.R. (1957), *The Poverty of Historicism,* Routledge, London. Sachs, J.D. (2006), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time,* Penguin Group, USA.

Schwerdt, G. et al. (2011), “Effects of adult education vouchers on the labor market:Evidence from a randomised field experiment”, IZA, Bonn, [www.ideas.repec.org/p/iso/educat/0094.html.](http://www.ideas.repec.org/p/iso/educat/0094.html)

Snyder, S. (2013), “The Simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory”, *OECD Education Working Papers*, No. 96,OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en)

Swedish National Agency for Education [*Skolverket*] (2011), “Municipal responsibility in practice”, Swedish National Agency for Education, Stockholm.

Taylor, C. (2009), “Choice competition, and segregation in a United Kingdom

educationmarket”, *American Journal of Education,* Vol. 115/ 4, pp. 549-568.

Thompson, M. and D. Wiliam (2008), “Tight but loose: A conceptual framework for scaling

up school reforms”, in C. Wylie (ed.), *Tight but Loose: Scaling Up Teacher*

*Professional Development in Diverse Contexts*, Educational Testing Service (ETS), Princetown, New Jersey.

Van der Klaauw, W. (2002), “Estimating the effect of financial aid offers on college enrollment: A regression–discontinuity approach”, *International Economic Review*, Vol 43/4, pp. 1249–1287.

Van Twist, M. et al. (2013), “Coping with very weak primary schools: Towards smart interventions in Dutch education policy”, *OECD Education Working Papers*, No. 98, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpnhld7-en)

Van Zanten, A. (2003), “Middle-class parents and social mix in French urban schools: Reproduction and transformation of class relations in education”, *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 13/ 2, pp. 107-123.

Waslander, S., C. Pater and M.V. Weide (2010), “Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education”, *OECD Education Working Papers*, No. 52, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4psk>mkr27-en.

Williams, R.J. et al. (2002), “Two degrees of separation in complex food webs”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 99/20, pp. 12913-12916, [http://dx.doi.org/10.1073/pnas.192448799.](http://dx.doi.org/10.1073/pnas.192448799)

# Bab 9.

**Eksperimentalisme dalam kebijakan pendidikan Belanda**

# Experimentalism in Dutch education policy

Lex Borghans, Trudie Schils and Inge de Wolf

*Maastricht University*

*Eksperimen kebijakan berpotensi menjadi instrumen yang efektif untuk pembuatan kebijakan di lingkungan yang kompleks. Bab ini membahas pengalaman Belanda, yang telah terlibat dalam eksperimen kebijakan aktif selama dekade terakhir, dan menyaring pelajaran yang dipetik.*

*Dimulai dengan dasar pemikiran eksperimentasi kebijakan dalam pendidikan, bab ini mengkaji ruang lingkup eksperimentasi dan inovasi dalam sistem pendidikan Belanda dan menjelaskan contoh berbagai bentuk eksperimentasi yang dilakukan serta eksperimen terkait dilema dan pelajaran. Peran praktisi pendidikan, memastikan kapasitas sekolah serta penyebaran pengetahuan ditemukan sangat penting untuk keberhasilan percobaan.*

## Pengantar

Dalam beberapa tahun terakhir Belanda telah mengumpulkan banyak pengalaman dengan percobaan di bidang pendidikan. Selama dekade terakhir, telah terjadi pergeseran pemikiran tentang inovasi dalam pendidikan, sebuah pergeseran di mana penelitian eksperimental telah memainkan peran penting. Gagasan di balik penelitian eksperimental adalah menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang apa yang berhasil dalam pendidikan. Ini memiliki potensi untuk mencegah situasi di mana reformasi pendidikan yang dirancang di papan gambar gagal memberikan efek yang diinginkan pada pendidikan begitu diperkenalkan. Dengan membandingkan secara sistematis berbagai cara penyelenggaraan pendidikan, kita dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang apa yang berhasil dalam praktiknya, tidak hanya di kelas tetapi di sekolah secara keseluruhan. Diperkirakan, dengan mengambil pendekatan ini, kita dapat meningkatkan pendidikan berdasarkan pengetahuan yang sebenarnya telah teruji dalam praktik. Sejumlah besar eksperimen pendidikan telah dilakukan dalam beberapa tahun terakhir, memanfaatkan pendekatan eksperimental semu untuk mendapatkan gambaran tentang apa yang berhasil dalam pendidikan.

Dalam bab ini, kami menjelaskan pengalaman Belanda dalam menyiapkan eksperimen sebagai bagian dari kebijakan pendidikannya. Kami akan memetakan pelajaran yang dipetik dan menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan saat melakukan penelitian eksperimental di bidang pendidikan dalam dekade terakhir. Dengan demikian, kami akan membedakan antara berbagai fase proyek: awal eksperimen, pelaksanaan studi, dan diseminasi hasil. Perhatian khusus akan diberikan pada perspektif yang berbeda dari berbagai pihak yang terlibat, termasuk guru, kepala sekolah, gubernur, administrator dan peneliti.

Bab ini juga mengkaji implikasi penelitian eksperimental terhadap cara pembuatan kebijakan: pelajaran apa yang dapat dipetik dari pengalaman Belanda dalam penelitian eksperimental di bidang pendidikan?

## Apa itu eksperimen di sekolah?

Eksperimen di sekolah adalah studi di mana pengaruh suatu pendekatan (intervensi) diperiksa dengan membandingkan sekelompok siswa yang menjalani intervensi (kelompok eksperimen atau intervensi) dengan sekelompok siswa yang tidak menjalani intervensi (kelompok kontrol). . Intervensi dapat mengambil banyak bentuk, seperti strategi pengajaran baru atau paket materi pendidikan baru, untuk menyebutkan dua hal. Selama beberapa dekade, penelitian eksperimental juga telah digunakan dalam disiplin ilmu lain, seperti psikologi, ekonomi, kriminologi, sosiologi, dan ilmu pendidikan.

Fitur khusus dari penelitian eksperimental adalah tugas acak siswa ke salah satu dari dua kelompok. Pembagian siswa secara acak ke dalam kelompok intervensi dan kontrol merupakan fitur penting dari penelitian eksperimental karena menawarkan jaminan bahwa komposisi kedua kelompok serupa. Ini sangat penting dalam penelitian pendidikan, karena

banyak pilihan dalam hasil pendidikan siswa dan siswa yang tenggelam dalam pengalaman pendidikan yang berbeda dan mengikuti jalur pendidikan alternatif. Apa yang disebut 'efek seleksi' selalu ada, dan ini membuat kelompok murid sulit untuk dibandingkan (lihat juga Blanchenay dan Burns, Bab 8, volume ini). Misalnya, untuk mengetahui mengapa sebagian orang menghabiskan waktu lebih lama dalam sistem pendidikan daripada yang lain, tidaklah cukup membandingkan orang yang menghabiskan lebih banyak waktu dalam sistem pendidikan dengan mereka yang menghabiskan lebih sedikit waktu (misalnya orang yang menyelesaikan gelar sarjana dan mereka yang masuk pendidikan kejuruan). Perbandingan seperti itu akan menghasilkan pandangan yang menyimpang tentang efek pendidikan karena kedua kelompok yang dibandingkan tidak hanya berbeda dalam jumlah pendidikan yang mereka terima, tetapi juga dapat dibedakan dengan perbedaan yang sudah ada sebelumnya, seperti kemampuan mereka untuk belajar. Perbandingan sederhana dari hasil yang dicapai oleh kedua kelompok.

Oleh karena itu tidak hanya mencerminkan efek dari pendidikan tambahan tetapi juga perbedaan karakteristik orang lain. Untuk secara efektif mengukur pengaruh pendidikan pada hasil masa depan, calon mahasiswa harus ditugaskan ke pendidikan kejuruan dan sebaliknya. Meski seringkali tidak layak dalam praktiknya, prinsip ini menjadi tolok ukur untuk penelitian pendidikan eksperimental. Karena pendidikan merupakan bagian yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, diharapkan masyarakat yang telah menentukan pilihan yang berbeda dalam pendidikan juga akan berbeda dalam hal lainnya. Oleh karena itu, pengacakan lebih dari sekadar metode untuk memastikan bahwa kelompok intervensi dan kontrol memiliki komposisi yang sama. Sangat penting untuk menghilangkan perbedaan yang hampir pasti ada sebagai akibat dari efek seleksi.

## Dari kohor hingga eksperimen di sekolah

Sejak tahun 1970-an, Belanda telah membentuk sejumlah kelompok pendidikan, yang dirancang untuk mempelajari sekelompok besar siswa dalam jangka waktu yang lama, sebuah proses yang melibatkan pengujian dan pemberian kuesioner kepada siswa, orang tua, dan guru (COOL, VOCL, PRIMA)1 . Ini memungkinkan para peneliti yang memiliki akses ke data ini untuk melakukan analisis pendidikan di meja mereka. Penelitian eksperimental, bagaimanapun, membutuhkan cara kerja yang sama sekali berbeda. Ini melibatkan kerjasama dengan sekolah, dan dengan demikian dengan gubernur, kepala sekolah, guru dan pemangku kepentingan lainnya. Dukungan untuk percobaan di antara semua pemangku kepentingan sangat penting. Intervensi yang dilakukan harus dapat diterapkan secara praktis, dan siswa di sekolah yang terlibat dalam percobaan harus dipantau dalam jangka waktu yang lama. Inisiatif baru dalam pengumpulan data dalam pendidikan mengikuti semua siswa di wilayah tertentu, sambil bekerja lebih dekat dengan sektor pendidikan untuk memiliki infrastruktur data untuk evaluasi ketika percobaan dilakukan (misalnya Onderwijs Monitor Limburg2 ) . Sementara penggunaan eksperimen untuk membantu menentukan arah perkembangan pendidikan tampaknya memiliki potensi besar untuk menghasilkan perbaikan aktual dalam pendidikan, pendekatan semacam itu tidak dapat diterima begitu saja. Pada bagian-bagian berikutnya, bab ini membahas beberapa tantangan dan pelajaran yang dipetik dari lapangan.

## Perbandingan dengan ruang angkasa

Saat mempertimbangkan pendekatan eksperimental baru dan perubahan dalam penelitian pendidikan yang disiratkannya, kesejajaran dapat ditarik dengan bidang astronomi.3 Untuk waktu yang lama, para astronom hanya mengandalkan teleskop untuk mempelajari planet dan bintang. Sebagaimana seorang peneliti pendidikan dapat melakukan analisis di mejanya, astronom tidak perlu keluar dari balik teleskopnya. Transisi dari penelitian tradisional ke penelitian eksperimental dalam pendidikan dapat dibandingkan dengan langkah dari penelitian berbasis teleskop ke penerbangan luar angkasa.

Sektor kedirgantaraan tidak dibangun dalam sehari. Untuk berhasil meluncurkan roket dan wahana antariksa dan melakukan pengukuran melintasi jarak yang mencengangkan, para ilmuwan memulai dengan uji terbang skala kecil dan belajar dari kegagalan mereka. Bahkan dengan semua pengalaman yang telah kami kumpulkan, roket masih tidak berfungsi. Atau kesuksesan hanya sebagian, seperti halnya dengan pendarat Philae: ia diturunkan ke komet yang melaju kencang dari wahana antariksa Rosetta tetapi gagal menempel ke permukaan dengan aman. Dalam kasus seperti itu, kerja keras dan dedikasi selama bertahun-tahun menghasilkan informasi yang lebih sedikit daripada yang diperkirakan sebelumnya. Tentu saja, banyak yang bisa dipelajari dari kemunduran seperti itu, meningkatkan peluang keberhasilan misi berikutnya. Ini juga akan berlaku untuk eksperimen dalam pendidikan. Tidak masuk akal untuk berharap bahwa pengenalan metode kerja eksperimental akan menghasilkan intervensi yang sempurna secara langsung. Ini juga akan menjadi proses coba-coba.

## Pentingnya percobaan

###### Belajar dengan bereksperimen

Eksperimen tidak unik bagi para peneliti. Guru, misalnya, juga banyak bereksperimen. Sebuah studi oleh Rivkin, Hanushek dan Kain (2005) menunjukkan peningkatan tajam dalam kualitas pekerjaan seorang guru selama dua tahun pertama karirnya. Penjelasan yang mungkin untuk hal ini adalah bahwa guru pemula menemukan melalui trial and error bagaimana mengajar dengan cara yang efektif. Mereka memperhatikan bahwa apa yang mereka lakukan tidak bekerja dengan memuaskan, jadi mereka mencoba pendekatan yang berbeda selama beberapa hari dan, tergantung pada apakah menurut mereka itu lebih efektif, mereka beralih ke pendekatan baru, yang kemudian menjadi dasar untuk percobaan lebih lanjut. Ide-ide untuk pendekatan baru mungkin datang dari rekan-rekan yang telah memanfaatkan pengalaman mereka sendiri. Setiap hari guru menghabiskan waktu dengan menggunakan pendekatan yang nantinya ternyata relatif tidak efektif akan menurunkan produktivitasnya. Ketika mereka semakin menemukan apa yang berhasil, ini akan membawa mereka lebih dekat ke cara mengajar yang lebih efektif.

###### Durasi, ukuran, dan biaya eksperimen

Tidak semua perbaikan dalam pendidikan dapat berasal dari eksperimen guru sendiri. Ada dua alasan penting untuk ini. Pertama, pendidikan adalah tentang perkembangan siswa dalam jangka panjang. Sebagian besar guru melihat murid mereka hanya selama satu tahun, sehingga sulit bagi mereka untuk menghubungkan efek pengajaran mereka dengan hasil yang lebih jauh. Selain itu, jumlah siswa yang cukup diperlukan untuk mencapai perbandingan yang bermakna. Besarnya efek dikalikan akar kuadrat dari jumlah murid menentukan keakuratan perbandingan yang dapat dibuat. Ini berarti bahwa seorang guru dapat dengan baik mengamati

perbedaan besar antara pendekatan berdasarkan kelas yang terdiri dari, misalnya, 30 siswa. Untuk efek yang lebih kecil – yang, kebetulan, masih bisa sangat besar – mungkin perlu membandingkan ribuan murid satu sama lain. Seorang guru tunggal tidak dapat mencapai tingkat perbandingan seperti itu, dan diperlukan pendekatan yang lebih sistematis.

Hal ini membuat penelitian eksperimental di bidang pendidikan relatif mahal. Efek penting sebagian besar merupakan efek jangka panjang dan kondisi dalam pendidikan sulit dikendalikan, sehingga efek yang diinginkan seringkali kecil dibandingkan dengan berbagai pengaruh yang dialami siswa. Richard R. Nelson dan Sidney Winter mengutip biaya penelitian sebagai penjelasan untuk perkembangan ilmu pengetahuan melalui waktu (Nelson & Winter, 2009). Sudah terbukti dengan sendirinya bahwa para peneliti akan memulai dengan menganalisis korelasi yang hanya memerlukan sampel kecil. Efek besar dengan sedikit pengaruh lingkungan, seolah-olah, adalah buah yang menggantung rendah yang dipetik terlebih dahulu. Itu mungkin menjelaskan mengapa penelitian eksperimental pertama kali muncul di bidang pertanian, kedokteran, dan psikologi. Selain itu, pada tahap awal penelitian di bidang tersebut, Anda dapat melihat fokus khusus pada intervensi singkat dengan efek jangka pendek. Dalam kedokteran, misalnya, obat-obatan diuji secara eksperimental, sementara banyak saran nutrisi masih didasarkan pada penelitian longitudinal tradisional. Manfaat yang akan diperoleh dengan penelitian juga berperan. Sangat menarik untuk dicatat bahwa pertanian memanfaatkan penelitian eksperimental sejak awal 1900-an (Morrison, 1936). Petani memiliki minat komersial yang kuat dalam teknik pertanian yang baik. Kemungkinan besar, bank – sebagai pihak yang mengambil keuntungan dari kesuksesan petani – juga memainkan peran penting dalam mendorong penelitian eksperimental. Penelitian pendidikan tidak hanya relatif sulit karena sifat jangka panjang dari efek yang diharapkan dan pengaruh kuat dari faktor eksternal, tetapi mungkin juga kurang terstimulasi karena kurangnya tekanan komersial.

Namun, pentingnya pendidikan yang baik semakin meningkat pada saat yang sama sumber daya untuk memberikan lebih banyak pendidikan kepada kaum muda dalam jangka waktu yang lebih lama terus meningkat. menurun, meningkatkan pentingnya membuat tahun- tahun yang mereka habiskan dalam pendidikan seefektif mungkin. Selain itu, biaya penelitian pendidikan terus menurun, terutama karena munculnya teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Banyak data yang berkaitan dengan siswa, khususnya data tes, telah dimasukkan ke dalam sistem komputer, dan pengenalan nomor registrasi tunggal untuk orang-orang dalam pendidikan di Belanda (onderwijsnummer) semakin memudahkan untuk menghubungkan data untuk mendapatkan hasil yang lebih besar. gambar. Di satu sisi, menjadi lebih berharga untuk mengetahui apa yang berhasil dan tidak berhasil dalam pendidikan dan di sisi lain menjadi lebih mudah untuk memantau siswa dalam jangka waktu yang lebih lama dalam pendidikan. Karena pelacakan murid sangat berharga jika ada kelompok intervensi dan kontrol yang tepat untuk menjawab pertanyaan penting dalam pendidikan, ini hanya akan meningkatkan nilai eksperimen.

###### Ruang lingkup untuk eksperimen dan inovasi

Kebebasan pendidikan adalah prinsip dasar sistem pendidikan Belanda, yang tertanam dalam konstitusi negara pada awal abad ke-20 setelah perjuangan politik yang sengit. Kebebasan pendidikan berarti bahwa kelompok dan gerakan dalam masyarakat bebas untuk mendirikan sekolah mereka sendiri dan, selama mereka memenuhi persyaratan tertentu,

sekolah ini memenuhi syarat untuk mendapatkan dana yang sama dengan sekolah umum. Pada saat prinsip ini diadopsi, sebagian besar gerakan yang mendirikan sekolah mereka sendiri melakukannya atas dasar agama. Saat ini identitas keagamaan sebuah sekolah jauh kurang penting bagi sebagian besar penduduk Belanda, tetapi “sekolah berstatus khusus” sebagian besar masih bebas merancang dan mengatur pendidikan mereka sesuai keinginan mereka. Sementara itu, pemerintah telah meningkatkan otonomi yang diberikan kepada sekolah umum, menciptakan situasi menyeluruh di mana sekolah dan dewan sekolah memiliki tingkat otonomi pendidikan yang tinggi sementara pemerintah pada umumnya menahan diri dalam memberlakukan peraturan.

Namun demikian, sering terjadi ketegangan antara kebebasan pendidikan ini dengan keinginan pemerintah untuk mengelola pendidikan dan mendorong perbaikan. Hal ini mungkin paling baik diilustrasikan oleh sejumlah reformasi pendidikan yang dilaksanakan pada tahun 1990-an, yang – dalam persepsi banyak orang – berdampak buruk pada standar pendidikan. Ini adalah pengenalan penekanan yang lebih kuat pada studi mandiri di tahun-tahun senior pendidikan menengah (*studiehuis*) dan siklus dasar (basisvorming) di tahun-tahun awal pendidikan menengah, dan penggabungan jalur dasar dalam pendidikan umum dan pendidikan kejuruan untuk membentuk jalur pendidikan menengah kejuruan persiapan tunggal (VMBO, *voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*; pendidikan terapan tingkat menengah persiapan). Contoh lain dari pengaruh pemerintah pada pendidikan sejak periode itu termasuk pengurangan ukuran kelas di sekolah dasar, mendorong TIK di pendidikan dasar, dan penggabungan dan peningkatan pendidikan kejuruan. Tanggapan publik terhadap sejumlah reformasi ini agak negatif, sehingga menimbulkan kesan umum bahwa standar pendidikan di Belanda sedang menurun drastis.

Sebuah komite parlementer yang dipimpin oleh Jeroen Dijsselbloem (politisi Belanda) dibentuk untuk melihat perkembangan ini dan untuk mengidentifikasi pelajaran yang mungkin diambil darinya. Salah satu kesimpulan komite adalah bahwa, meskipun tidak dapat dikatakan dengan pasti bahwa reformasi ini telah menyebabkan penurunan standar pendidikan, dapat disimpulkan bahwa kendali pemerintah atas situasi tersebut tidak cukup kuat untuk mencegah kehilangan kualitas. Dengan maksud untuk mengorganisir peningkatan pendidikan secara lebih efektif di masa depan untuk mencapai efek yang benar-benar positif, panitia menyoroti pentingnya mengumpulkan data yang baik sehingga pendidikan dapat dipantau dengan baik: bukti yang ada harus diperiksa lebih dekat sebelum melanjutkan ke implementasi dan percobaan akan menjadi instrumen berharga dalam hal ini. Panitia juga menyimpulkan bahwa pemerintah terlalu banyak mencampuri reformasi pendidikan dan otonomi yang lebih besar harus dikembalikan ke sekolah itu sendiri.

Secara teori, otonomi sekolah dan dewan sekolah di lingkungan Belanda menciptakan kondisi optimal untuk keragaman dan ruang lingkup eksperimen. Namun pada saat yang sama, bukti menunjukkan bahwa sekolah-sekolah otonom ini tidak selalu cenderung untuk belajar dari satu sama lain. Mereka kadang-kadang bekerja sama dalam pengaturan administrasi atau kolaboratif yang sama, namun pada saat yang sama jelas bahwa penyebaran pengetahuan tentang apa yang “berhasil dalam pendidikan” bukanlah proses otomatis. Meluasnya penggunaan metode pengajaran siap pakai dan ketergantungan pada perusahaan konsultan dan organisasi merupakan faktor lain yang tidak memberikan kontribusi untuk saling berbagi pengetahuan antar sekolah. Mengenai penelitian pendidikan eksperimental, ini adalah kesempatan yang terlewatkan, karena itu berarti investasi dalam percobaan di sekolah tertentu tidak mungkin bermanfaat bagi sekolah lain.

## Contoh berbagai bentuk percobaan di Belanda

Penelitian pendidikan eksperimental telah tumbuh secara dramatis dalam beberapa dekade terakhir. Penelitian eksperimental dan quasi-eksperimental (yaitu penelitian di mana kebetulan yang terjadi di dunia nyata digunakan sebagai pengganti percobaan yang sebenarnya) mulai semakin banyak digunakan sebagai alternatif metode yang ada. Berikut ini adalah ikhtisar dari beberapa contoh kunci dari Belanda (untuk ikhtisar lebih rinci tentang pengembangan penelitian pendidikan eksperimental di Belanda, lihat Borghans, Schils, dan de Wolf (2016)).

###### Eksperimen dalam program OnderwijsBewijs

Pada tahun 2009, dengan dukungan dari Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan meluncurkan program penelitian yang disebut *OnderwijsBewijs* (Bukti Pendidikan), yang memungkinkan sekolah dan lembaga pengetahuan untuk bersama-sama menerapkan untuk mengambil bagian dalam percobaan pendidikan pada sejumlah tema. Program ini terdiri dari dua putaran. Yang pertama, 18 hibah diberikan untuk tema keberbakatan, pembelajaran bahasa dan aritmatika, kekurangan guru, jalur pembelajaran berkelanjutan, pendidikan anak usia dini dan kesejahteraan anak. Di babak kedua, 19 hibah diberikan untuk tema masalah perilaku dan intimidasi, mengurangi simpanan, keunggulan dan kewarganegaraan. Ini termasuk kedua proyek yang diprakarsai oleh dorongan kuat dari profesi guru dan proyek yang diprakarsai oleh dunia penelitian. Pengalaman dari putaran pertama menunjukkan bahwa sementara eksperimen dalam pendidikan adalah ide yang bagus dalam teori, mempraktikkannya sama sekali tidak mudah (lihat juga de Wolf & Borghans, 2012):

*Kolaborasi dengan universitas untuk membangun kapasitas sekolah menemui beberapa keengganan*

Proyek yang paling sukses adalah proyek yang dibuat ketika sekelompok sekolah yang mengalami masalah pendidikan tertentu meminta bantuan universitas untuk merumuskan pertanyaan penelitian dan merancang percobaan untuk menentukan pendekatan yang paling efektif untuk masalah tersebut. Proyek yang diprakarsai oleh masing-masing sekolah cenderung menemui masalah dengan desain eksperimental dan menghadapi masalah generalisasi dan skalabilitas.

Dalam beberapa kasus, kesalahpahaman muncul tentang aspek desain penelitian eksperimental. Misalnya, beberapa dari mereka yang terlibat ternyata tidak mengetahui apa itu uji coba acak. Menariknya, meskipun sejumlah kelompok proyek yakin bahwa pengacakan tidak mungkin dilakukan dalam kasus khusus mereka, pengacakan akhirnya terbukti mungkin di hampir semua proyek dan dapat dicapai melalui desain yang dapat diterima oleh mereka yang terlibat. Beberapa percobaan dimulai dengan proyek percontohan. Terbukti sangat sulit untuk melibatkan cukup banyak sekolah dalam proyek yang diprakarsai universitas. Tingkat partisipasi kurang menjadi masalah dalam proyek- proyek di mana pertanyaan penelitian berasal dari sekelompok sekolah, baik bekerja sama dengan universitas atau tidak.

*Masalah dengan pelaksanaan percobaan sebenarnya dapat diatasi dengan melakukan proyek percontohan pada tahap pertama penelitian*

Ini melibatkan percobaan intervensi di sejumlah kecil sekolah. Percontohan semacam ini sangat berharga, paling tidak dalam memberikan apa yang disebut evaluasi proses untuk percobaan. Apa yang mungkin Anda temui saat melakukan eksperimen dalam praktik? Solusi apa yang tersedia? Selalu ada masalah yang tidak diantisipasi oleh guru/kepala sekolah maupun peneliti tetapi dapat berdampak besar pada pelaksanaan dan hasil percobaan. Seorang pilot dapat mencegah kekecewaan karena masalah tumbuh gigi dan bahkan dapat memberikan informasi tentang ukuran efek yang diharapkan, informasi yang kemudian dapat digunakan dalam rancangan percobaan. Banyak dari eksperimen yang disebutkan di atas yang dibuat dari dalam profesi mengajar sebenarnya lebih dekat dengan proyek percontohan daripada eksperimen penuh karena mereka pada dasarnya diarahkan untuk "mencoba sesuatu".

*Eksekusi percobaan perlu dipantau*

Last but not least, penting untuk memantau pelaksanaan percobaan. Asumsi bahwa suatu intervensi telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peneliti seringkali terbukti keliru. Koordinasi dengan dan kerjasama sekolah, guru dan murid sangat penting untuk implementasi. Putus sekolah secara selektif dari kelompok kontrol seringkali menjadi sumber kekhawatiran terbesar, seringkali disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang intervensi.

Agar percobaan dapat memberikan gambaran yang jelas tentang apakah suatu intervensi berhasil, jumlah siswa/sekolah yang cukup harus berpartisipasi. Mengingat hal ini, sangat mengejutkan bahwa dalam sejumlah besar proyek yang diberikan, ukuran sampelnya agak kecil. Rencana penelitian seringkali ternyata tidak didasarkan pada analisis kekuatan statistik yang menunjukkan seberapa besar seharusnya kelompok peserta. Aspek lain yang menantang dari desain eksperimental adalah protokol yang digunakan untuk kelompok kontrol. Beberapa proyek mengecualikan siswa dalam kelompok kontrol dari setiap aspek intervensi sebanyak mungkin. Di tengah kompleksitas pendidikan dunia nyata, perbandingan dengan praktik saat ini seringkali lebih mudah dan menarik untuk dijelajahi. Misalnya, ini memungkinkan kami untuk menguji dampak metode baru atau interaksi guru-murid tambahan. Membandingkan ini dengan metode tradisional menunjukkan efek tambahan dari metode baru. Namun, ini membuat lebih sulit untuk membuktikan efek tambahan dan implikasi kekuatan statistik juga perlu dipikirkan secara matang. Karena ukuran efek yang diharapkan lebih kecil, ini berarti penelitian seringkali harus dilakukan pada kelompok siswa, kelas, atau sekolah yang lebih bes Eksperimen di mana kelompok kontrol terus menggunakan metode tradisional mendapat lebih sedikit keberatan. Dalam desain seperti itu, anggota kelompok kontrol tidak menolak apapun; paparan mereka terhadap metode baru hanya ditunda sampai waktu keefektifannya telah diuji.

## Eksperimen dan eksperimen semu oleh Biro Ekonomi Belanda Analisis Kebijakan (CPB4)

Dalam beberapa tahun terakhir, CPB sesekali terlibat dalam evaluasi pendidikan. Sedapat mungkin telah diusahakan untuk mengambil pendekatan eksperimen atau kuasi eksperimen. Studi-studi ini juga menghasilkan pengalaman menarik dengan metode eksperimen atau kuasi eksperimen. Ternyata sangat sulit mendapatkan sekolah untuk

melakukan percobaan. Untuk alasan ini, CPB menggunakan kuasi-eksperimen yang terkadang meminta profesi guru untuk mengikuti prosedur yang meningkatkan evaluabilitas. Kecenderungan untuk mencari peluang kuasi-eksperimen daripada menerapkan eksperimen lengkap ini menciptakan ketegangan antara pertanyaan yang ingin dijawab dan pertanyaan yang mungkin dijawab dengan data yang tersedia.

Terkadang ternyata sangat sulit untuk meniru kelompok kontrol dan intervensi yang baik dengan data yang tersedia. Hal ini dapat diilustrasikan dengan studi tentang efektivitas pengawasan dan dukungan tambahan untuk sekolah-sekolah berkinerja buruk di Amsterdam (van Elk & Kok, 2014). Karena pemerintah kota menerapkan intervensi ini ke semua sekolah lemah di Amsterdam, tidak mungkin menemukan kelompok kontrol di dalam kotamadya. Oleh karena itu, penelitian beralih ke kota lain. Namun, hal ini juga terbukti bermasalah karena diperlukan pemilihan sekolah yang sebanding di kota lain, berdasarkan asumsi bahwa kota tersebut tidak menjalankan kebijakan lain yang mungkin berdampak pada kinerja sekolah. Semakin banyak asumsi yang harus dibuat, semakin banyak metode eksperimen semu menjadi kurang ketat, termasuk hasil yang terdistorsi karena masalah seleksi.

Kasus khusus adalah studi sekolah komunitas (*wijkscholen*) di Rotterdam, yang efektivitasnya juga dievaluasi oleh CPB. Sekolah komunitas adalah prakarsa di mana siswa yang berada dalam bahaya jatuh melalui celah dalam sistem dapat menerima pendidikan untuk meningkatkan kesempatan kerja mereka atau membimbing mereka menuju program pendidikan lainnya. Karena penggagas pendekatan ini sangat menentang alokasi tempat secara acak di sekolah komunitas – filosofi mereka adalah bahwa setiap siswa berhak menggunakan fasilitas ini – CPB memutuskan untuk memanfaatkan fakta bahwa tempat yang tersedia terbatas dan bahwa dalam beberapa kasus sekolah komunitas harus menolak siswa hanya karena mereka penuh. Oleh karena itu, kelompok kontrol terdiri dari siswa yang dirujuk ke sekolah komunitas namun tidak dapat hadir karena tidak ada tempat yang tersedia pada saat itu. Pertanyaan mengapa bentuk seleksi ini dianggap kurang dapat diterima daripada sistem acak yang ditolak sejak awal akan tetap tidak terjawab di sini.

Karena kementerian sangat ingin mendapatkan wawasan tentang efek sekolah komunitas secepat mungkin, CPB membuat laporan sementara (Van Elk, 2011). Pada saat laporan sementara, sebagian besar siswa masih terdaftar di sekolah komunitas. Itu membuat perbandingan dengan kelompok kontrol menjadi sulit. Lagi pula, banyak murid dalam kelompok kontrol tidak lagi mengenyam pendidikan. Ketika siswa yang masih menghadiri sekolah komunitas dimasukkan dalam analisis tentang berapa banyak mata pelajaran yang bekerja atau dilatih, hasilnya menunjukkan efek yang menguntungkan bagi kelompok intervensi. Dan jika murid-murid ini dikeluarkan dari analisis, akan sulit untuk mengidentifikasi kelompok pembanding yang relevan, karena tidak diketahui murid mana dalam kelompok kontrol yang masih bersekolah di sekolah komunitas jika ada tempat untuk mereka. CPB melakukan banyak analisis kekuatan dan terlepas dari masalah ini sampai pada kesimpulan bahwa sekolah komunitas memiliki efek positif pada karir anak muda yang mengikutinya.

Beberapa waktu kemudian, evaluasi akhir menyusul. Ini lebih mudah dilakukan karena pada saat itu hampir semua murid telah meninggalkan sekolah komunitas (Van Elk, van der Steeg and Webbink, 2013). Hebatnya, evaluasi ini menunjukkan tidak ada korelasi positif antara menghadiri sekolah masyarakat dan transisi ke pendidikan dan pekerjaan. Sementara pembalikan dalam temuan ini tidak diragukan lagi merupakan konfrontasi yang menyakitkan bagi mereka yang terlibat dalam proyek sekolah komunitas, hal itu memberikan bukti kuat

untuk kegunaan pendekatan eksperimental: analisis menyeluruh yang tampaknya mendekati replikasi studi eksperimental, namun menghasilkan sangat hasil yang berbeda.

Selain efek transisi ke pendidikan dan pekerjaan, evaluasi akhir juga melihat dampak sekolah komunitas terhadap kejahatan. Studi tersebut menunjukkan bahwa mereka yang bersekolah di sekolah komunitas ternyata lebih mungkin terlibat masalah dengan polisi. Penguraian hasil menjadi siswa yang bermasalah dengan polisi sebelum bersekolah di sekolah komunitas dan mereka yang tidak memiliki catatan polisi menunjukkan bahwa peningkatan perilaku kriminal hanya berlaku untuk siswa yang sebelumnya bermasalah dengan polisi. Untuk kelompok lain, efek karir menghadiri sekolah komunitas terbukti bermanfaat, meskipun efek yang diamati tidak signifikan. Itu bisa berarti bahwa untuk beberapa siswa sekolah komunitas mengarah pada lebih banyak perilaku kriminal, sementara siswa lain mengalami efek menguntungkan tanpa efek negatif dalam hal perilaku kriminal. Jika studinya lebih ekstensif, atau jika didasarkan pada tugas acak siswa, misalnya, hasil yang menguntungkan ini mungkin signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa detail yang tampaknya kecil dalam desain penelitian mungkin memiliki efek yang lebih besar pada temuan yang dilaporkan.

Di bawah judul *Zicht op Effectiviteit* (Dengan Pandangan untuk Efektivitas), Kementerian Pendidikan menugaskan CPB dan Ecorys untuk menghasilkan desain eksperimental atau kuasi eksperimental untuk evaluasi kebijakan (Van Elk et al., 2011; Briene dan Vlasakker, 2011). Pada putaran pertama, desain dibuat untuk semua bidang kebijakan kementerian. Dalam sejumlah kasus, terbukti tidak mungkin merancang eksperimen yang memenuhi apa yang disebut standar emas penelitian eksperimental. Beberapa desain lain sebenarnya telah dilakukan, namun tidak ada tindak lanjut yang ditujukan untuk menemukan solusi bagi evaluasi kebijakan yang tampaknya tidak sesuai dengan cetakan yang ada.

## Eksperimen dengan gaji terkait kinerja

Pada tahun 2011, sebuah pemerintahan baru dibentuk: sebuah koalisi antara VVD liberal dan CDA demokrat Kristen. Salah satu ukuran kebijakan dalam kesepakatan koalisi mereka adalah bahwa sumber daya harus disediakan untuk memperkenalkan gaji terkait kinerja untuk guru. Gaji terkait kinerja adalah salah satu peningkatan pendidikan yang menjanjikan yang direkomendasikan dalam laporan CPB. Sebagian karena Kementerian Pendidikan ingin memastikan basis dukungan dalam profesi guru dan sebagian karena tidak jelas bentuk pembayaran terkait kinerja apa yang paling efektif, pemerintah memutuskan untuk memulai proses ini dengan melakukan sejumlah percobaan. . Sekolah diundang untuk mengajukan proposal untuk pembayaran terkait kinerja yang, jika menghasilkan penilaian dampak yang memadai, akan disubsidi oleh Kementerian Pendidikan. Karena kelompok sekolah atau dewan sekolah diberi kebebasan untuk mengemukakan interpretasi mereka sendiri tentang program pembayaran terkait kinerja, ini berfungsi sebagai contoh utama bagaimana eksperimen dan tingkat otonomi sekolah yang relatif tinggi dapat berjalan seiring. Dengan menguji berbagai intervensi di berbagai kelompok sekolah, akan mungkin untuk melihat mana yang berhasil dan mana yang tidak. Dalam intervensi tradisional, hanya satu implementasi dari penyesuaian terencana yang dapat dicoba. Masalah konseptual terkait dengan pendekatan yang beragam ini adalah bahwa eksperimen yang dimaksud hanya akan menunjukkan efek dari bentuk pembayaran terkait kinerja yang diusulkan di sekolah yang memilih bentuk tertentu itu. Dengan kata lain, jika suatu pendekatan ternyata efektif, belum tentu efek yang sama akan terjadi di sekolah lain yang mengadopsi pendekatan tersebut. Sebenarnya, ini hanya dapat ditetapkan melalui percobaan tindak lanjut secara acak.

Dua masalah muncul menjelang percobaan ini dengan pembayaran terkait kinerja.

Pertama, banyak proposal pembayaran terkait kinerja yang dikembangkan oleh sekolah memiliki sedikit atau tidak ada hubungannya dengan apa yang diketahui tentang subjek ini dari literatur ilmiah. Kedua, dalam beberapa kasus kontak antara peneliti dan sekolah yang terlibat jauh dari ideal. Pendekatan yang diambil beberapa peneliti untuk merancang eksperimen seringkali ternyata jauh dari realitas kehidupan sekolah. Jurang ada antara ide-ide peneliti tentang bagaimana eksperimen harus dilakukan dan kemungkinan eksperimen yang ada di lingkungan sekolah.

Faktanya, ini merupakan benturan antara dua visi yang kontras tentang apa yang dimaksud dengan sains. Di satu sisi ada visi sains sebagai resep tertentu yang harus diikuti untuk menghasilkan penelitian yang baik: analisis yang mengikuti resep ini adalah ilmiah, yang menyimpang darinya tidak (lihat juga Cordingley, Bab 7, buku ini ). Demikian pandangan sejumlah peneliti dan juga Kementerian Pendidikan. Misalnya, kementerian menulis bahwa sebaiknya menggunakan 'standar emas'5 sehubungan dengan penelitian eksperimental, tetapi kompromi harus dilakukan jika diperlukan (Van Elk et al., 2011; Briene dan Vlasakker, 2011).

Menyimpang dari resep standar karena itu dianggap kurang ilmiah. Namun, dimungkinkan juga untuk melihat sains sebagai upaya menetapkan cara yang sistematis untuk mencoba menetapkan adanya efek tertentu seefektif mungkin, mengingat kondisi aktualnya. Jika kita kembali ke perbandingan dengan penelitian dirgantara, jauh lebih sederhana, misalnya, melakukan analisis tanah di Bumi daripada melakukannya di planet yang jauh dengan mengirimkan wahana antariksa. Jika analisis di Bumi lebih akurat daripada pengukuran di planet jauh, ini tidak berarti yang terakhir tidak ilmiah. Tantangan ilmiah terletak pada pengembangan metode di mana masalah yang dihadapi saat mengumpulkan data di planet yang jauh dapat dikurangi sebanyak mungkin.

Ini mirip dengan tantangan yang dihadapi peneliti pendidikan sehubungan dengan penelitian pendidikan eksperimental. Mereka akrab dengan cita-cita percobaan acak dan ini merupakan prospek yang menarik untuk penelitian pendidikan. Tantangan ilmiahnya adalah menyiapkan eksperimen dalam konteks sekolah yang mendapatkan manfaat sebanyak mungkin dari kekuatan pendekatan eksperimental sambil menghasilkan solusi untuk setiap masalah yang muncul di sepanjang jalan.

Pada akhirnya, pemerintahan koalisi berumur pendek dan percobaan dengan gaji terkait kinerja tidak terwujud. Hal ini sebagian karena gaji yang berkaitan dengan kinerja merupakan isu yang sangat sensitif bagi serikat pekerja, salah satu yang memprovokasi oposisi sengit dari serikat pekerja. Mereka yakin bahwa gaji terkait kinerja tidak layak dan akan mengurangi daripada meningkatkan motivasi guru. Dapat dikatakan bahwa keraguan seputar keefektifan instrumen ini membuatnya menjadi kandidat yang ideal untuk eksperimen, tetapi mengingat logika alternatif yang mengatur proses politik, mungkin akan lebih baik untuk tidak memulai eksperimen sejak awal (lihat juga Burns). dan Blanchenay, Bab 10 dari buku ini, untuk pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini).

Langkah selanjutnya dalam promosi pendidikan berdasarkan efektivitas yang telah terbukti diambil dalam bentuk undang-undang yang mengatur kebijakan anti-intimidasi di sekolah. Dalam beberapa tahun terakhir, ada liputan luas tentang efek negatif bullying di

sekolah, menghasilkan konsensus politik dan sosial bahwa sekolah harus mengambil tindakan untuk melawannya.

Telah disusun undang-undang yang mewajibkan sekolah untuk memiliki kebijakan anti-intimidasi berdasarkan program yang efektivitasnya telah dibuktikan dengan penelitian. Sebuah komite dibentuk untuk menilai apakah kebijakan anti-intimidasi memenuhi persyaratan. Karena bertentangan dengan prinsip kebebasan pendidikan, proposal uji efektivitas wajib ditarik kembali. Mungkin solusi untuk masalah intimidasi terlalu terikat dengan identitas sekolah di Belanda, yang sebagian besar berorientasi agama, untuk mengizinkan pendekatan dengan komponen wajib semacam itu. Asesmen keefektifan yang bersifat wajib masih dapat menjadi persyaratan mutu dalam kaitannya dengan tema-tema lain, misalnya sebagai cara untuk mencegah penjualan semua jenis metode pengajaran ke sekolah tanpa ditetapkan keefektifannya secara jelas. Pengalaman dalam kaitannya dengan undang- undang anti- intimidasi ini mungkin berguna dalam hal ini, karena menghasilkan prosedur penilaian penelitian yang baik bukanlah hal yang sepele. Pertama, sistem seperti itu harus memberikan ruang yang luas untuk keefektifan metode yang belum teruji untuk dievaluasi secara eksperimental. Kedua, isu anti bullying telah menimbulkan banyak perdebatan tentang kriteria evaluasi yang akan digunakan.

## Eksperimen lain dan tantangan lainnya

Penelitian pendidikan eksperimental menghadapi masalah lain: data tertentu diperlukan untuk melakukan analisis eksperimental atau kuasi-eksperimental, namun sebenarnya tidak mungkin untuk menghasilkan atau memanfaatkan data yang sesuai untuk setiap pertanyaan menarik itu muncul dari segi pendidikan. Ini diilustrasikan dengan baik oleh penelitian doktoral dilakukan oleh Ferry Haan6. Sebagai wartawan dan guru, Ferry Haan memiliki kekuatan komitmen untuk pendidikan dan saat ini sedang mengerjakan tesis PhD di bawah pengawasan Profesor Hessel Oosterbeek di Universitas Amsterdam. Studinya adalah upaya untuk menjawab pertanyaan yang dianggapnya penting dalam pendidikan dan menganalisisnya dalam acara yang ketat. Ini ternyata sangat mungkin untuk beberapa pertanyaan, sementara lainnya tetap tidak terjawab.

Penelitian tentang keefektifan “sekolah Steve Jobs” (sekolah dengan fokus kuat pada TIK modern) dan sekolah akhir pekan IMC7 ternyata tidak mungkin dilakukan karena masalah bias seleksi ternyata tidak dapat diatasi. Tidak ada sekolah semacam ini yang menawarkan kesempatan kuasi-eksperimen dalam bentuk surplus pelamar, kebijakan penerimaan berdasarkan undian atau sejenisnya. Namun, kesempatan seperti itu disajikan oleh proyek percontohan sekolah musim panas, yang memberikan biaya tambahan selama bulan-bulan musim panas untuk memungkinkan siswa memperoleh izin dalam mata pelajaran yang gagal mereka lakukan pertama kali untuk menghindari keharusan mengulang satu tahun di sekolah. Tujuannya adalah memanfaatkan surplus aplikasi untuk sekolah musim panas untuk keperluan evaluasi. Sekolah-sekolah menjadi sukarelawan di dribs dan drabs tetapi dengan liburan musim panas yang semakin dekat para peneliti memulai dengan sekolah pertama yang telah setuju untuk berpartisipasi. Pada akhirnya ada cukup banyak sekolah yang berpartisipasi untuk membenarkan studi, tetapi karena tempat tidak dialokasikan secara acak, sekolah yang mengajukan diri lebih awal mengambil bagian sementara sekolah yang mengajukan diri kemudian tidak. Hal ini menyebabkan suatu bentuk seleksi, yang berarti bahwa penelitian itu tidak mungkin lagi dilakukan. Sangat menarik untuk dicatat bahwa sementara banyak politisi dengan cepat memuji sekolah musim panas sebagai sukses, pada kenyataannya kinerja mereka

belum menjadi bahan evaluasi yang tepat. Fakta bahwa banyak murid yang mengikuti sekolah musim panas melanjutkan ke tahun berikutnya sukses tetapi sampai saat ini kami tidak memiliki cara untuk mengetahui berapa banyak siswa yang akan mencapai hasil yang sama tanpa menghadiri sekolah musim panas.

Rencana lain adalah menganalisis inovasi dalam pengajaran ekonomi di tingkat sekolah menengah. Inovasi ini mengharuskan siswa untuk membaca lebih banyak teks sebagai bagian dari program mereka. Rencananya adalah untuk menguji pengaruh perubahan ini terhadap perbedaan kinerja antara anak laki-laki dan perempuan. Namun, ini ternyata bukan satu- satunya inovasi yang terjadi. Saat proyek percontohan sedang berjalan, sejumlah subdivisi dalam mata pelajaran sekolah dihapuskan, sehingga tidak mungkin untuk menganalisis efek dari inovasi terkait konten dengan sendirinya. Satu mata pelajaran yang memberikan ruang untuk perbandingan adalah matematika. Sebuah penelitian dilakukan yang menunjukkan bahwa perubahan dalam pengajaran Matematika B di sekolah menengah (HAVO, hoger algemeen voortgezet onderwijs; pendidikan lanjutan umum yang lebih tinggi) mengakibatkan lebih banyak anak perempuan memilih Matematika A.

Selain evaluasi yang disebutkan di atas berkenaan dengan matematika, juga terbukti mungkin untuk mengevaluasi sejumlah proyek lainnya. Salah satunya adalah analisis diskontinuitas regresi program unggulan di tiga sekolah. Di satu sekolah, studi telah selesai dan hasilnya besar dan signifikan. Analisis lain berfokus pada data dari dua sekolah yang secara acak menguji setengah dari siswa tahun pertama mereka tentang kecerdasan, keinginan untuk belajar, dan tanggapan mereka terhadap kuesioner sekolah. Penelitian difokuskan pada apakah ini akan meningkatkan level yang mereka capai melampaui tahun pertama.

## Pelajaran, dilema dan peluang

###### Intervensi dan komparabilitas

Sering dianggap bahwa penelitian eksperimental tidak dapat membuat perbandingan yang adil kecuali siswa dalam kelompok kontrol dan siswa dalam kelompok intervensi memenuhi kondisi yang persis sama. Ide ini sering digunakan untuk berargumen bahwa eksperimen tidak dapat dilakukan dalam lingkungan pendidikan. Bagaimanapun, siswa terus menerus terbuka terhadap segala macam pengaruh di luar lingkungan sekolah. Namun, hal yang baik tentang percobaan acak justru memastikan bahwa pengaruh luar tidak mempengaruhi validitas percobaan. Karena murid ditugaskan ke salah satu dari dua kelompok secara acak, murid yang dipengaruhi oleh pengaruh lain selain intervensi yang dimaksudkan akan dibagi kira-kira sama antara kelompok intervensi dan kontrol. Artinya, distorsi dalam perbandingan antara kedua kelompok dapat dihindari. Namun, semakin besar variasi pengaruh yang dialami murid, semakin kecil efek intervensi (diukur dalam pengaruh relatif), dan semakin besar kelompok murid yang diperlukan untuk mengukur efek ini dengan ketelitian yang sama. Karena presisi tergantung pada akar kuadrat dari jumlah murid, diperlukan empat kali lebih banyak murid jika ada dua kali lebih banyak perbedaan dalam pengaruh lingkungan.

Sementara metode eksperimen sangat efektif dalam mendeteksi dampak dari intervensi tertentu bahkan jika ada banyak pengaruh lain yang bekerja, peneliti sering mencoba untuk membatasi pengaruh ini sebanyak mungkin, sehingga mereka dapat menjaga ukuran sampel tetap kecil.

###### Masalah etika

Kekhawatiran etis sering dikutip sebagai alasan untuk tidak melakukan penelitian pendidikan eksperimental. Argumennya adalah bahwa tidak etis memberikan intervensi kepada beberapa siswa sambil menahannya dari yang lain. Terutama ketika diasumsikan bahwa suatu intervensi akan sangat efektif, menahannya dari kelompok kontrol digunakan sebagai suatu argumen untuk tidak menggunakan metode eksperimental untuk menguji efektivitas intervensi. Tentu saja diragukan apakah kesimpulan ini dapat dicapai dengan begitu sederhana. Jika efek intervensi benar-benar tidak diragukan lagi, ada baiknya bertanya mengapa eksperimen diperlukan; dalam banyak kasus tidak pasti apakah suatu pendekatan akan memberikan efek yang diinginkan atau tidak. Juga tidak jelas mengapa memaparkan siswa pada intervensi yang belum teruji akan lebih etis daripada menguji keefektifan intervensi. Kami mendapat kesan bahwa argumen etis sering digunakan sebagai argumen yang siap tersedia melawan penelitian eksperimental, padahal sebenarnya ada keberatan yang mendasari alasan lain. Dalam proyek- proyek di mana semua pihak lebih terlibat dalam desain eksperimen, argumen etis cenderung tidak muncul.

Berkenaan dengan aspek khusus ini, penelitian pendidikan eksperimental dapat belajar banyak dari ilmu kedokteran, di mana peneliti diharuskan mengidentifikasi masalah etika apa pun sebelumnya. Ketika masalah tersebut ditemukan, solusi sering dicari dan diajukan ke komite etika. Dalam penelitian pendidikan eksperimental, praktik ini jauh lebih jarang. Namun, kami merekomendasikan bahwa itu harus diadopsi, terutama ketika menyangkut masalah privasi dan pengayaan data penelitian.

Menariknya, terkadang ada ketegangan antara nilai eksperimen bagi individu yang berpartisipasi (murid, guru) dan nilainya bagi masyarakat (pendidikan, sekolah). Penelitian eksperimental dapat menghasilkan banyak hal untuk pendidikan secara keseluruhan, tetapi bagi siswa dan guru yang berpartisipasi, penelitian tersebut terkadang kurang bermanfaat. Intervensi biasanya ditahan dari kelompok kontrol, misalnya, yang berarti bahwa nilai langsung kepada anggota kelompok itu terkadang mengecewakan. Namun, ada cara untuk mengatasi masalah ini, seperti menawarkan intervensi yang ditunda setelah hasil eksperimen diketahui (jika intervensi terbukti efektif).

###### Durasi, ukuran, dan biaya eksperimen

Penelitian pendidikan eksperimental tidak selalu murah. Biaya eksperimen skala kecil, misalnya, dalam satu kelas, seringkali masuk akal. Tetapi ketika penelitian melibatkan banyak kelas dan banyak sekolah, biayanya cepat naik. Rancangan dan penerapan intervensi dalam praktik pendidikan dan pengukuran dampaknya pada murid sangat memakan waktu. Akibatnya, pengurasan sumber daya keuangan dapat meningkat secara dramatis, terutama ketika eksperimen menjadi lebih besar atau lebih kompleks.

Perlu diperhatikan bahwa dalam desainnya dan saat mengukur hasil, penelitian tidak selalu menggunakan sumber daya yang ada seperti data pengukuran yang sudah disusun oleh

sekolah dan data pendaftaran murid. Namun penggunaan data tersebut relatif murah dan menyebabkan peningkatan besar dalam kegunaan dan kelayakan penelitian pendidikan eksperimental. Misalnya, menjadi relatif mudah untuk mempelajari efek tambahan dari suatu intervensi, seperti efek pada kinerja murid, karir sekolah, dan efek jangka panjang lainnya.

Besarnya efek dilihat oleh ahli statistik sebagai korelasi antara efek intervensi yang dipelajari dan tingkat pengaruh lain pada perkembangan murid. Karena studi mencakup periode waktu yang lebih lama, pengaruh lain menjadi lebih besar. Oleh karena itu, penelitian jangka panjang membutuhkan jumlah peserta yang lebih besar daripada penelitian jangka pendek.

## Menyatukan keahlian dalam penelitian eksperimental

Pengalaman percobaan dalam pendidikan ini membawa tiga jenis keahlian depan.

Ketiganya diperlukan untuk mengatur dan melaksanakan eksperimen secara efektif:

1. Pengetahuan tentang sektor pendidikan: ini adalah pengetahuan tentang bagaimana praktik pendidikan beroperasi dan diatur, di dalam kelas dan di sekolah secara keseluruhan.
2. Pengetahuan ilmiah/terkait konten: ini adalah pengetahuan literatur teoretis dan empiris di bidang tertentu.
3. Pengetahuan statistik: ini adalah pengetahuan tentang desain percobaan, bagaimana pengacakan bekerja dan bagaimana masalah yang mempengaruhi pengacakan dapat mengatasi yang terjadi

Beberapa masalah menyiapkan eksperimen dalam pendidikan muncul karena jarang ada aktor tunggal yang memiliki ketiga jenis keahlian ini, dan seringkali ada perbedaan antara cara sekolah dan cara peneliti melakukan pendekatan eksperimen. Memastikan bahwa tiga jenis keahlian yang relevan bersatu dalam tim peneliti dapat menghasilkan eksperimen yang dapat diterapkan dalam lingkungan pendidikan, yang efeknya dapat dikaitkan dengan intervensi dan hasilnya bernilai ilmiah dan praktis. Kemajuan telah dicapai di bidang ini dalam beberapa tahun terakhir. Misalnya, semakin banyak konsorsium yang dibentuk antara peneliti dan profesional dari lingkungan pendidikan terkait dengan desain dan implementasi eksperimen.

Namun, saat ini konsorsium tersebut hanya bersifat sementara, sebagai tanggapan atas kebutuhan program subsidi tertentu. Solusi yang lebih berkelanjutan untuk masalah eksperimen yang diuraikan di atas dapat diberikan oleh kemitraan jangka panjang antara sekolah dan peneliti, sehingga menimbulkan dialog berkelanjutan tentang masalah yang dialami sekolah dan apa yang dapat diberikan ilmuwan dalam hal literatur, di mana mereka yang terlibat dapat mengetahuinya. dan memahami dunia satu sama lain (lihat juga Cordingley, Bab 7, volume ini).

## Sekolah berpartisipasi dalam percobaan

Ada perbedaan antara eksperimen yang diprakarsai atas dasar kebijakan atau penelitian dan eksperimen yang merupakan hasil dorongan dari dalam profesi guru. Pembuat kebijakan dan politisi seringkali terdorong oleh kebutuhan untuk menjawab pertanyaan tentang apakah tindakan kebijakan tertentu berhasil atau tidak. Masalah yang dipelajari atau intervensi yang dilaksanakan tidak harus dimiliki oleh semua sekolah. Bagaimana Anda kemudian mulai menentukan partisipasi sekolah dalam eksperimen semacam itu? Setidaknya ada dua cara yang mungkin untuk mendekati ini. Salah satu caranya adalah dengan menentukan keikutsertaan sekolah dalam penelitian secara acak, misalnya dengan cara undian yang diselenggarakan oleh Depdiknas (selain soal sekolah yang berpartisipasi kemudian menjadi sekolah kontrol atau intervensi).

Pendekatan lain adalah dengan membuka penelitian ke semua sekolah yang relevan dan mengundang aplikasi untuk berpartisipasi. Pendekatan yang terakhir paling baik mencerminkan situasi di mana sekolah memiliki kebebasan untuk menyelenggarakan pendidikannya sendiri. Dalam hal ini, setiap efek yang ditemukan akan relevan dengan sekolah tersebut saja, karena sekolah yang secara sukarela berpartisipasi dalam penelitian ini bukan merupakan sampel yang representatif dari total populasi sekolah. Bisa jadi beberapa sekolah sangat ingin berpartisipasi dalam penelitian eksperimental karena mereka bergumul dengan masalah khusus yang sedang dibahas dalam penelitian tersebut. Selain itu, mungkin sekolah keberatan untuk berpartisipasi dalam studi di mana pembagian menjadi intervensi dan kelompok kontrol ditentukan oleh alokasi acak, tanpa jaminan menjadi bagian dari kelompok intervensi. Kepala sekolah yang memutuskan untuk berpartisipasi dalam suatu penelitian mungkin berbeda sejauh mana mereka siap menerima ketidakpastian tersebut dan hal ini dapat mempengaruhi partisipasi dalam penelitian eksperimental. Hal ini mendorong harapan bahwa temuan akan mengatakan sesuatu tentang bagaimana langkah/kebijakan yang diuji akan berjalan dengan baik jika diterapkan ke semua sekolah. Namun, kerugiannya adalah bahwa ukuran/kebijakan yang diuji tidak perlu berguna untuk semua jenis sekolah dan dengan demikian tidak akan berguna untuk melibatkan semua sekolah dalam studi ini.

## Hubungan dengan Pengumpulan

Data Perkembangan penelitian eksperimen tidak dapat dilihat secara terpisah dari ketersediaan data. Karena pendidikan sangat penting untuk pengembangan pribadi, hasil penting dari intervensi pendidikan hanya benar-benar terlihat dalam jangka panjang. Belanda memiliki tradisi panjang dalam pengumpulan data dalam konteks kelompok pendidikan: sejak tahun 1970-an, studi reguler telah dilakukan yang memantau sekelompok besar murid ketika mereka lulus dari pendidikan dasar dan menengah. Untuk waktu yang lama kohort sekolah dasar dan menengah dilakukan secara terpisah tetapi dengan diperkenalkannya studi kohort COOL pada tahun 2007, upaya dilakukan untuk memantau siswa melalui pendidikan dasar dan menengah.

Banyak eksperimen pendidikan tidak menggunakan data longitudinal semacam itu. Ini berarti bahwa, dalam banyak kasus, hanya hasil jangka pendek dari intervensi khusus yang diperiksa. Membangun hubungan dengan studi kohort yang sedang berlangsung akan sulit, karena ini menyiratkan bahwa sekolah yang berpartisipasi dalam kohort dan sekolah yang berpartisipasi dalam eksperimen (sebagai sekolah intervensi atau kontrol) harus sama.

Statistik Belanda semakin banyak menggunakan rincian administratif sebagai bagian dari pengumpulan datanya. Organisasi telah mengadopsi pendekatan ini sehingga semua sumber data individu pada prinsipnya dapat dihubungkan satu sama lain melalui nomor layanan warga. Ini secara bertahap akan menghasilkan file longitudinal besar yang mencakup seluruh populasi. Ini pada akhirnya akan menghilangkan masalah kelompok sekolah tempat eksperimen dilakukan harus identik dengan kelompok kohort. Selain itu, pendekatan administratif ini memungkinkan siswa dipantau untuk waktu yang sangat lama.

Saat ini, pengumpulan data administratif yang dikumpulkan oleh Badan Pusat Statistik Belanda terutama berisi rincian situasi pekerjaan masyarakat. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, semakin banyak data tentang pendidikan yang tersedia. Beberapa studi kohort yang disebutkan di atas telah dikaitkan dengan data administrasi Statistik Belanda, yang memberikan data tentang pengalaman hidup siswa selanjutnya yang awalnya hanya dipantau selama tahun- tahun mereka di sekolah menengah. Untuk pengembangan lebih lanjut dari penelitian eksperimental, akan sangat bermanfaat jika, untuk sekolah-sekolah yang menjadi bagian dari penelitian, data tentang karir siswa selanjutnya tersedia melalui jalur ini.

## Penyebaran hasil

Pelajaran terakhir yang penting untuk dipetik dari berbagai percobaan pendidikan di Belanda adalah bahwa perbaikan perlu dilakukan terkait diseminasi hasil. Besarnya tingkat otonomi yang dinikmati oleh sekolah-sekolah Belanda dan kurangnya pertukaran pengetahuan di antara mereka berarti bahwa relatif sedikit sekolah yang mendapat manfaat dari hasil percobaan. Dalam hal ini juga, menjembatani kesenjangan antara praktik mengajar dan pengetahuan ilmiah bukanlah hal yang mudah. Mengingat biaya eksperimen dan wawasan berharga yang mereka hasilkan, ini sangat disayangkan. Ada sejumlah inisiatif yang diarahkan berbagi pengetahuan tentang 'apa yang berhasil' dengan para profesional dari praktik pendidikan. Misalnya, lembaga TIER yang didanai Kementerian, didirikan pada tahun 2010 dengan tujuan untuk menghasilkan pengetahuan berbasis bukti tentang pendidikan, telah mengembangkan dan meluncurkan situs web Bukti Terbaik dalam Pendidikan8 ; ada situs web yang menampilkan praktik terbaik dan hasil eksperimen yang dilakukan sebagai bagian dari program *OnderwijsBewijs*9 ; dan Marzano telah menulis beberapa buku tentang intervensi dalam pendidikan yang telah diuji dan terbukti efektif (misalnya Marzano, 2003). Ini semua adalah inisiatif yang menarik, tetapi tidak banyak digunakan dalam profesi mengajar. Dalam hal ini, ada perbedaan yang jelas antara situasi di Belanda dan di Amerika Serikat, misalnya, di mana lebih banyak penekanan ditempatkan pada diseminasi hasil studi eksperimental (misalnya melalui What Works Clearinghouse10, BEE11, insentif untuk merangsang metode yang efektif). Di sini di Belanda seringkali pemerintah atau dunia akademiklah yang mengambil inisiatif dan mendorong diseminasi tindakan atau contoh yang baik.

## Kesimpulan

**Penelitian eksperimental membayar**

Selama dekade terakhir, Belanda telah mengumpulkan banyak pengalaman eksperimentasi dalam penelitian pendidikan. Terutama dalam kombinasi dengan pengembangan pengumpulan data yang baik di mana perkembangan jangka panjang siswa

dapat dipantau dalam jangka panjang, pengalaman ini memiliki potensi besar dalam mencapai perbaikan sistematis dalam pendidikan.

Eksperimen acak itu elegan dan sederhana, namun melaksanakannya dalam praktik jauh dari mudah. Jalan kita masih panjang sebelum pertanyaan tentang cara terbaik untuk merancang penelitian eksperimental yang efektif dalam praktik pendidikan dapat dijawab sepenuhnya, dan akan membutuhkan lebih banyak kreativitas ilmiah untuk mengembangkan pendekatan cerdas untuk tujuan ini. Penelitian eksperimental yang dirancang dengan baik juga tidak selalu mengarah pada jawaban yang tak terbantahkan. Detail dalam desain penelitian dapat memengaruhi hasil, seperti halnya jenis penelitian apa pun. Meskipun pembuat kebijakan membutuhkan jawaban yang jelas, kekuatan ilmu pengetahuan harus tetap berada dalam kenyataan bahwa semua temuan tetap terbuka untuk didiskusikan. Bahkan kesimpulan dan interpretasi yang hampir diterima secara universal pada suatu titik waktu tertentu dapat dilihat dalam cahaya baru sebagai hasil penelitian baru atau pendekatan baru.

## Tantangan untuk masa depan

Untuk memastikan keberhasilan penelitian pendidikan eksperimental, kerjasama konstruktif dengan profesi guru sangat penting. Saat ini, ini adalah hambatan utama dalam pengembangan penelitian pendidikan eksperimental. Idealnya, sekolah dan dewan sekolah akan menguji setiap perubahan yang mereka rencanakan dengan menggunakan pendekatan eksperimental, sebelum melanjutkan ke implementasi. Mengingat bahwa perubahan dalam pendidikan seperti itu seringkali merupakan proyek yang jauh melampaui anggaran penelitian standar, koordinasi yang efektif antara peneliti dan rencana dalam lingkungan pendidikan adalah hal yang sangat penting. Saat ini, aspek ini masih penuh dengan kesulitan dan seringkali kurang kerjasama dan dialog antara penelitian, kebijakan dan profesi. Mengorganisir kerja sama semacam itu juga merupakan masalah yang rumit. Tetapi jika tujuan kita adalah menggunakan eksperimen untuk menjawab pertanyaan yang lebih besar dan melihat efek jangka panjang, kerja sama harus lebih dari sekadar kolaborasi dalam eksperimen satu kali di satu atau beberapa kelas sekolah. Kerja sama semacam itu tidak mudah diatur; itu membutuhkan investasi, ketekunan, ruang untuk eksperimen dan hubungan timbal balik yang baik. Selama ini, kemitraan dan hubungan antara guru dan sekolah, ilmuwan dan pembuat kebijakan sedikit dan jarang. Namun, ada sejumlah kemitraan baru di Belanda, dan ini memberi kita harapan. Contoh dari Amerika Serikat menunjukkan bahwa bentuk kerjasama ini tidak hanya memungkinkan, tetapi juga mengarah pada wawasan baru yang penting bagi pendidikan.12

Tantangan kedua menyangkut pemilihan tema dan intervensi yang akan diperiksa. Penelitian eksperimental memberikan wawasan tentang efek intervensi, tetapi tidak menjawab pertanyaan tentang penelitian apa yang perlu dilakukan untuk perbaikan pendidikan lebih lanjut. Namun demikian, pilihan penting perlu dibuat dalam hal ini. Masalah bagaimana membuat pilihan tersebut dan bagaimana memfasilitasi inkuiri eksperimental menjadi pertanyaan penting yang perlu ditangani merupakan tantangan besar bagi pengembangan penelitian pendidikan eksperimental. Jika kita berharap sekolah kita mendasarkan kebijakan mereka pada apa yang diketahui berhasil dan jika kita menilai rencana partai politik pada apa yang diketahui tentang keefektifannya, penting agar pengetahuan yang mereka butuhkan untuk mengambil keputusan semacam itu terus dihasilkan. . Saat ini, pilihan terkait eksperimen terlalu sering bergantung pada data yang tersedia, tema kebijakan, atau pertanyaan ad hoc dari sekolah. Akibatnya, beberapa percobaan tidak dirancang sebagaimana mestinya, beberapa

percobaan penting tidak pernah dilakukan sama sekali dan percobaan lainnya berfokus pada intervensi yang tidak memiliki prospek untuk diterapkan oleh guru atau sekolah. Ketika menyusun agenda penelitian yang solid untuk eksperimentasi, disarankan untuk mencari atau membawa kerjasama antara profesi guru, dunia akademik dan pembuat kebijakan. Penting juga untuk mendasarkan pilihan pada pengetahuan tentang efek dalam pendidikan, baik nasional maupun internasional.

Tantangan ketiga dan terakhir adalah mengatur kemampuan belajar dalam mengajar. Langkah penting ke arah ini adalah meningkatkan diseminasi hasil penelitian pendidikan eksperimental. Hal ini dapat mengurangi keengganan sekolah untuk mengambil tindakan dan membuat mereka kurang bergantung pada pilihan insidental dari dunia penasihat pendidikan. Prasyarat penting adalah bahwa guru dan sekolah harus diberikan akses ke publikasi ilmiah dan sumber data penelitian lainnya. Investasi juga dapat dilakukan dalam studi tinjauan dan situs web yang meningkatkan aksesibilitas hasil untuk sekolah, mengikuti contoh yang ditetapkan oleh negara- negara seperti Amerika Serikat.

Namun penyebaran yang lebih besar saja tidak cukup. Akan sangat bermanfaat juga jika sekolah sendiri lebih banyak bereksperimen dan mencari mitra penelitian untuk tujuan ini. Proses ini dapat lebih mudah difasilitasi, tidak hanya dalam waktu dan uang tetapi juga melalui ruang lingkup legislatif. Para pembuat kebijakan juga dapat berbuat lebih banyak untuk memastikan bahwa sekolah menggunakan program-program yang efektif, misalnya dengan mengharapkan hal ini dari mereka atau dengan memberikan insentif untuk melakukannya. Orang tua dan siswa/siswa juga dapat mengajukan tuntutan dalam hal ini. Selain itu, penasihat pendidikan mungkin dapat memainkan peran yang lebih aktif dalam merangsang kemampuan belajar sekolah. Dalam jangka panjang, akan sangat bagus jika sekolah dan dunia akademik bergabung untuk mengambil tanggung jawab atas tradisi penelitian pendidikan eksperimental, menghilangkan kebutuhan keterlibatan pemerintah sama sekali.

##### Catatan

1. Cohort Onderzoek Onderwijs Loopbanen (COOL), Voortgezet Onderwijs Cohort Leerlingen (VOCL), Cohort Onderzoek Primair Onderwijs (PRIMA).
2. Pemantauan Pendidikan Limburg adalah bagian dari proyek kerja sama antara Universitas Maastricht dan sekolah, dewan sekolah, dan badan pemerintah di Limburg

– sebuah Provinsi di Belanda Selatan – yang bertujuan untuk lebih meningkatkan pendidikan di wilayah tersebut berdasarkan pengumpulan data yang sistematis, dialog dan penelitian (eksperimental).

1. Perbandingan ini juga dibuat dalam Borghans, 'Kunnen we meer leren over leren? [Bisakah kita belajar lebih banyak tentang belajar?]', sebuah kuliah yang diberikan di hadapan Komite Pendidikan dan Perburuhan Dewan Sosial dan Ekonomi Belanda (SER), Den Haag, Oktober 2007.
2. CPB, Biro Perencanaan Pusat, [www.cpb.nl/en](http://www.cpb.nl/en)
3. Percobaan acak terkontrol (RCT) percobaan sering dilihat sebagai "standar emas" (skor 5 pada Skala Metode Ilmiah Maryland (Sherman et al., 1997). Ini digunakan di berbagai disiplin ilmu, paling menonjol di ilmu kedokteran.
4. Pendidikan menengah guru ekonomi di Jac. P. Thijsse College, Universitas peneliti Amsterdam dan anggota asosiasi Dewan Pendidikan Belanda.
5. Sembilan sekolah akhir pekan IMC (International Market makers Combination) menyediakan pendidikan tambahan untuk anak-anak berusia 10-14 tahun dari lingkungan yang kurang beruntung, lihat [www.imcweekendschool.nl/home/english/](http://www.imcweekendschool.nl/home/english/)
6. [www.bestevidence.org](http://www.bestevidence.org/)
7. [www.onderwijsbewijs.nl](http://www.onderwijsbewijs.nl/)
8. The What-Works-Clearinghouse, dikelola oleh US Institute for Education Sciences, mengidentifikasi studi ilmiah tentang keefektifan praktik pendidikan dan menyebarluaskan ringkasan dan laporan (<http://ies.ed.gov/>ncee/wwc/)
9. [www.tierweb.nl/bee/tier-bee.html](http://www.tierweb.nl/bee/tier-bee.html)
10. Misalnya Pusat Analisis Kebijakan Pendidikan (Universitas Stanford) dan Laboratorium Inovasi Pendidikan (Universitas Harvard).

# References

Borghans, L., T. Schils and I. de Wolf (2016), *Experimentalism in Dutch Education Policy: Experiences and Lessons Learned*, Working paper Academic Workplace Education, Maastricht/Utrecht, [www.academischewerkplaatsonderwijs.nl.](http://www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/)

Briene, M.F.M. and S. Vlasakker (2011), *Zicht op effectiviteit van beleid: evaluatieontwerpen beleidsinterventies cultuurdomein* [A view on effectiveness of policy: evaluation designs of policy interventions in the cultural domain], Ecorys, Rotterdam.

Marzano, R. J. (2003), *What Works in Schools, Translating Research into Action*, ASCD, Alexandria.

Morrison, F.B. (1936), *Feeds and feeding: A handbook*, Morrison Publishing Company, Ithaca. Nelson, R. and S.G. Winter, (2009), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard

University Press.

Rivkin, H. and J. Kain (2005), “Teachers, schools, and academic achievement” *Econometrica*, Vol. 73/2, pp.417-458.

Sherman, L.W. et al. (1997), “Preventing crime: What works, what doesn’t, what’s promising”,

Report to the U.S. Congress, Department of Justice, Washington, D.C.

Van Elk, R, and S. Kok (2014), "Het effect van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam op leerlingprestaties: Resultaten van de eerste vier jaar" [The effect of the quality approach in primary education on student performance: Results of the first four years], *CPB Discussion Paper No. 264*, The Hague.

Van Elk, R. (2011), “Evaluatie wijkscholen Rotterdam” [Evaluation community schools

Rotterdam], CPB Memorandum, The Hague.

Van Elk, R., F.-B. van der Meer, M. van der Steeg, and D. Webbink (2011), “Zicht op effectiviteit van beleid: Studie naar evaluatieontwerpen voor onderwijs- en wetenschapmaatregelen” [A view on the effectiveness of policy: Study of evaluation designs for education and science policies], CPB Background Document, The Hague.

Van Elk, R., M. van der Steeg, and D.Webbink (2013), “De effecten van de wijkschool in Rotterdam op onderwijsdeelname, werk en criminaliteit” [The effects of the community school in Rotterdam on education participation, work and crime], *CPB Discussion Paper No. 241*, The Hague.

Wolf, I. and L. Borghans (2012), “Ervaringen OnderwijsBewijs” [Experiences of OnderwijsBewijs], in I. Waterreus, and I. Van der Heul, (eds), “Stapsgewijze verbeteringen in het onderwijs en samenwerking tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk” [Gradual improvement in education and in the co-operation between education research and practice], *Pedagogische Studien*, Vol. 89, pp. 377- 387.

# Bab 10.

**Belajar untuk gagal, bukan gagal untuk belajar\* Learning to fail, not failing to learn\***

Tracey Burns, *Centre for Educational Research and Education, OECD*

Patrick Blanchenay, *University of Toronto*

*Sistem pendidikan harus terus berkembang dan ditingkatkan untuk memenuhi beragam kebutuhan peserta didik saat ini. Dorongan untuk inovasi dan peningkatan ini menjadi agenda kebijakan teratas di seluruh OECD. Namun, inovasi dapat dihambat oleh sistem tata kelola yang berupaya meminimalkan risiko dan kesalahan. Meskipun merupakan elemen akuntabilitas yang penting, mereka juga dapat secara tidak sengaja memperkuat status quo. Inovasi dalam pendidikan membutuhkan pengambilan risiko yang hati-hati dan kemungkinan kegagalan yang menyertainya.*

*Bab ini membahas dua cara yang dapat dilakukan: Melalui eksperimentasi, yaitu pengujian program-program inovatif dalam besaran dan cakupan yang terbatas; serta dengan mengembangkan sistem tata kelola yang dapat belajar dari kegagalan maupun keberhasilan. Bab ini berpendapat bahwa keduanya adalah elemen yang berguna dan diperlukan dari sistem tata kelola yang modern dan berkembang, dan memberikan gambaran singkat tentang bagaimana masing-masing dari kedua elemen ini dapat berperan dalam pendidikan modern.*

## Pengantar

Meningkatkan fungsi pelayanan publik membutuhkan inovasi, dan kemampuan untuk berubah dan berkembang dengan keadaan dan tantangan baru. Inovasi pada gilirannya membutuhkan pengambilan risiko – mencoba sesuatu yang baru, dan mungkin, gagal. Dalam pendidikan, ada dorongan untuk membuat sistem kami lebih inovatif dan guru kami lebih kreatif. Memenuhi beragam kebutuhan peserta didik saat ini merupakan persyaratan tata kelola pendidikan modern, seperti menyiapkan sistem kita untuk memecahkan masalah di masa depan (Burns and Weatherby, 2014). Dan memang, ada banyak contoh praktik inovatif dalam pedagogi dan praktik yang dapat ditemukan di seluruh OECD (OECD, 2015). Namun kita harus berbuat lebih banyak: sistem tata kelola kita harus mampu berinovasi dan meningkat seiring dengan sistem sekolah itu sendiri.

Namun mewujudkan hal ini bukanlah tugas yang mudah. Negara-negara harus mendorong inovasi dalam sistem pendidikan mereka pada saat yang sama dengan sistem akuntabilitas mereka berusaha meminimalkan risiko dan kesalahan (Brown & Osborne, 2013). Ini adalah ketegangan yang penting dan sulit: negara-negara berada di bawah tekanan internal (dan terkadang eksternal) yang kuat untuk memperkuat sistem akuntabilitas mereka pada saat yang sama ketika mereka berusaha mendorong inovasi. Rekonsiliasi risiko dan akuntabilitas merupakan tantangan yang menuntut tetapi layak.

Brown dan Osborne (2013, mengikuti Renn, 2008) mengontraskan tiga pendekatan berbeda untuk manajemen risiko dalam layanan publik karena berkaitan dengan inovasi:

1. *The risk minimisation approach -* Pendekatan minimalisasi risiko mengidentifikasi risiko sebagai sesuatu yang sepenuhnya negatif yang harus dihindari jika memungkinkan; itu mengabaikan fakta bahwa risiko adalah prasyarat untuk inovasi.
2. *Risk analysis approach -* Pendekatan analisis risiko mengenali risiko sebagai hal yang tidak dapat dihindari dan mencoba meminimalkan konsekuensinya. Brown dan Osborne (2013) berpendapat bahwa pendekatan seperti itu seringkali tidak cocok untuk tujuan di lingkungan yang kompleks, dengan berbagai sudut pandang, dan mungkin menghasilkan common denominator yang rendah, menghasilkan terlalu sedikit inovasi. Sebaliknya, mereka berdebat untuk:
3. *Transparent risk governance -* Pendekatan ketiga yang disebut tata kelola risiko transparan, di mana risiko diakui secara terbuka kepada semua pemangku kepentingan yang relevan, dan yang “memungkinkan artikulasi, negosiasi, dan (potensi untuk) penyelesaian pandangan yang sering diperdebatkan tentang hasil inovasi dalam layanan publik” ( hal.198).

Argumen ketiga ini penting, memberikan model bagaimana layanan publik dapat mengelola risiko dan masih menyisakan ruang untuk inovasi. Namun itu bukanlah model yang paling sering ditemukan di seluruh sistem pendidikan. Terlalu sering sistem pendidikan terjebak dalam paradigma minimalisasi risiko, atau menghabiskan banyak waktu untuk analisis risiko tanpa disertai rencana bagaimana hal itu dapat diatur atau dikelola dengan cara yang positif.

Meskipun dapat dipahami, pendekatan-pendekatan ini dan sistem yang memodelkannya tidak hanya kehilangan sepotong teka-teki, tetapi juga merupakan prasyarat

mendasar untuk layanan publik yang inovatif dan unggul. Pendekatan tradisional yang berusaha meminimalkan, atau hanya mengandung risiko tidak hanya tidak memungkinkan inovasi dan perubahan, tetapi juga mengabaikan kebenaran mendasar: bahwa status quo dapat berisiko untuk dipertahankan. Tidak ada perubahan juga merupakan keputusan, dan membawa konsekuensi bagi semua pemangku kepentingan, pertama dan terutama bagi siswa. Berapa biaya kelambanan, atau tidak mengadopsi metode/strategi/pendekatan yang lebih baik untuk mengajar dan belajar?

Seringkali jawabannya adalah biaya ini tidak diketahui, atau tidak dihitung. Meskipun ini mungkin bijaksana secara politis (dan jalur teraman), ini mentransfer risiko dan biaya kelambanan atau kegagalan kepada siswa dan calon siswa.

Bab ini akan mengeksplorasi dua cara potensial di mana negara dan sistem pendidikan dapat bergerak menuju penciptaan model tata kelola risiko transparan yang dapat digunakan. Salah satu cara untuk membangun pengambilan risiko ke dalam sistem adalah melalui eksperimen, yang berupaya membatasi risiko yang terlibat dalam program baru apa pun dengan meluncurkannya secara terbatas (lihat Blanchenay dan Burns, Bab 8). Eksperimen menawarkan pendekatan sistematis untuk memahami apa yang dapat ditingkatkan, dan sebaliknya, cara untuk menyoroti biaya peluang dari kelambanan.

Cara kedua untuk maju adalah mengerjakan sistem tata kelola itu sendiri, untuk mengembangkan sistem yang dapat belajar dari kegagalan maupun keberhasilan. Bab ini akan memberikan gambaran singkat tentang bagaimana masing-masing dari kedua elemen ini dapat berperan dalam sistem pendidikan modern.

## Percobaan

Gagasan risiko terletak di jantung eksperimen, karena merupakan upaya untuk mengisi celah dalam pengetahuan kita tentang apa yang berhasil dan apa yang tidak. Agar eksperimen pendidikan berhasil, sistem pendidikan harus mengadopsi sikap skeptisisme konstruktif yang mengakui risiko yang melekat dalam setiap reformasi atau eksperimen dan memungkinkan mereka mengatur proses ini secara transparan. Namun, mewujudkannya dalam konteks politik yang rumit (dan seringkali rumit) bukanlah tugas yang mudah. Unsur-unsur yang penting untuk dipertimbangkan meliputi:

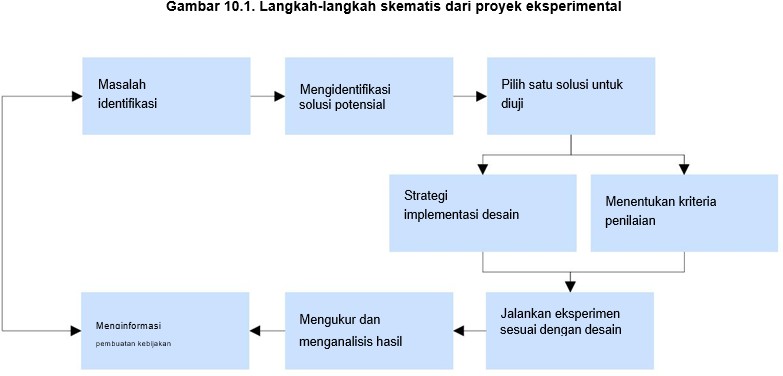
* *Governance of risk -* Tata kelola risiko: siapa yang bertanggung jawab, siapa yang memutuskan tingkat risiko yang sesuai dalam sistem desentralisasi?
* *Identification of risk -* Identifikasi risiko: siapa atau apa yang berisiko dan bagaimana pengaruhnya berbeda pemangku kepentingan?
* *Level of acceptable risk -* Tingkat risiko yang dapat diterima: ini akan bervariasi antar kelompok pemangku kepentingan yang berbeda, dan juga budaya dan konteks yang berbeda.

###### Mengidentifikasi dan mengakui risiko

Risiko pertama dari eksperimen adalah risiko operasional. Setelah masalah diidentifikasi, setiap percobaan harus dianggap sebagai proyek itu sendiri dari awal hingga selesai (lihat Gambar 10.1 untuk langkah-langkah dasar). Itu harus melibatkan fase desain di mana solusi potensial (atau perawatan) disarankan dan disortir dan kriteria evaluasi diputuskan. Implementasi kemudian harus dipantau dan dikelola dengan hati-hati untuk memastikan bahwa apa yang terjadi di tingkat akar rumput sesuai dengan desain awal percobaan dan tujuan evaluasinya. Keberhasilan operasional percobaan menyiratkan bahwa semua pemangku kepentingan (staf sekolah dan orang tua, otoritas lokal dan pusat, masyarakat, dan tentu saja siswa itu sendiri) memainkan peran mereka di semua langkah, termasuk evaluasi, yang harus dilakukan dengan memperhatikan kriteria. diputuskan secara apriori, dan jika memungkinkan dilakukan oleh evaluator independen.

Risiko operasional ini berdampak pada semua pemangku kepentingan yang terlibat dalam percobaan karena masing-masing dari mereka diharuskan untuk menginvestasikan sejumlah besar sumber daya untuk keberhasilan percobaan, baik finansial maupun non- finansial (seperti waktu, tenaga, dll.). Masing-masing investasi ini diperlukan tetapi tidak cukup. Dalam rangkaian keputusan dan tindakan ini, kurangnya keterlibatan efektif dari pihak mana pun dapat memengaruhi keberhasilan keseluruhan proyek.

Dengan demikian, risiko operasional ini mengalami masalah koordinasi: upaya masing- masing aktor hanya akan berarti selama aktor lain juga melakukan upaya mereka. Tingkat masalah ini tentu saja akan bergantung pada ukuran dan luasnya percobaan, serta jumlah pelaku yang terlibat (sehingga, kemungkinan akan lebih besar untuk sistem yang lebih terdesentralisasi).



Eksperimen juga melibatkan risiko yang terkait dengan temuan aktual eksperimen, yang mungkin disebut *substantive risk* (atau risiko konten): eksperimen dapat mengidentifikasi bahwa kebijakan yang dicobakan tidak memiliki efek yang diharapkan pada awalnya atau mungkin memiliki konsekuensi yang tidak diinginkan yang membuat kebijakan tidak cocok untuk peluncuran yang lebih luas. Misalnya, penggunaan insentif keuangan oleh Fryer (2011) untuk secara langsung menghargai nilai ujian yang lebih tinggi di New York dan Chicago terbukti tidak efektif, karena tidak menghasilkan peningkatan kinerja siswa yang signifikan. Hasil semacam ini, sementara memberikan informasi yang sangat berharga bagi para pembuat kebijakan, bisa sulit dari sudut pandang politik jika, misalnya, persepsi publik mungkin bahwa anggaran yang digunakan untuk eksperimen itu terbuang sia-sia.

*Substantive risk* juga bisa menjadi risiko politik jika hasil eksperimen tertentu bertentangan dengan keyakinan yang dianut sebelumnya tentang keefektifan atau kesesuaian jenis kebijakan tertentu (lihat Kotak 10.1 untuk contoh). Misalnya, sekarang ada banyak bukti yang menunjukkan bahwa ukuran kelas yang lebih kecil tidak terkait dengan prestasi siswa yang lebih tinggi (Chingos dan Whitehurst, 2011), meskipun kepercayaan lama dan sangat dipegang sebaliknya. Risiko dalam kasus ini bukan hanya bahwa temuan itu mungkin atau mungkin tidak sulit atau tidak sesuai, tetapi juga bahwa ada pekerjaan tambahan yang diperlukan untuk menyanggah keyakinan yang dipegang teguh (juga disebut sebagai "mitos"), terlepas dari apakah itu benar atau tidak. didukung oleh bukti yang jelas. Ini menciptakan disinsentif politik untuk secara bebas mengungkapkan risiko atau kegagalan selama eksperimen atau peluncuran kebijakan. Meskipun dapat dimengerti, ini adalah kesempatan yang terlewatkan untuk belajar dari apa yang salah dan memperbaiki serta mengakui unsur- unsur yang paling mungkin perlu diubah.

Risiko politik juga dapat dianggap sebagai jenis risiko yang terpisah, terkadang disebut *reputational risk* (Hood, 2002). Tingkat kerumitan tambahan ini didasarkan pada kebenaran sederhana bahwa pembuat keputusan yang dipilih secara politik memiliki disinsentif yang jelas untuk menghindari dipersalahkan atas risiko dan kegagalan. Hal ini berkontribusi pada keputusan penghindaran risiko (misalnya memilih untuk tetap dengan status quo yang sedikit mengganggu jika hasilnya tidak terlalu buruk daripada mencari peningkatan, yang akan memerlukan beberapa risiko dan dengan demikian potensi kegagalan). Ini adalah tekanan yang sangat kuat: sarjana dalam psikologi sosial dan ilmu politik telah berfokus pada "bias negatif", di mana individu memiliki preferensi atau bias untuk mengingat efek dan hasil negatif daripada yang positif (lihat, misalnya, Kanouse dan Hanson , 1972; Lau, 1985; Weaver, 1988).

Sementara hasil ini berlaku untuk individu secara umum, efeknya cenderung lebih jelas pada mereka yang bergantung pada persepsi dan persetujuan publik untuk kesejahteraan profesional mereka yang berkelanjutan. Weaver (1986/8), misalnya, berpendapat bahwa politisi Amerika lebih termotivasi oleh keinginan untuk menghindari kesalahan atas hasil negatif daripada keinginan untuk mengklaim pujian atas hasil positif. Ini jelas bukan hanya fenomena Amerika, dan dalam iklim mediasi tanpa henti saat ini, berusaha menghindari kesalahan kemungkinan akan menjadi strategi politik yang penting. Kembali ke diskusi kita tentang eksperimen dalam pendidikan, tekanan ini menciptakan situasi di mana eksperimen tidak hanya berpotensi berisiko untuk tujuan operasional, tetapi juga untuk kepentingan politik. Oleh karena itu, ada insentif untuk a) menghindari risiko, kemungkinan dengan tidak bertindak atau tetap dengan status quo dan b) mengubah atau menyembunyikan interpretasi negatif atas kegagalan untuk menghindari reaksi politik atau reputasi. Elemen terakhir ini merupakan penghalang utama untuk menciptakan sistem yang dapat belajar dari kegagalan, sebuah isu yang akan dibahas di paruh kedua bab ini.

Paradoksnya, *reputational risk* seperti itu lebih lazim jika evaluasi eksperimen dilakukan secara ketat dan oleh pihak independen karena kemungkinan kecil bahwa hasil eksperimen akan dipalsukan, atau bahwa evaluasi mungkin dirancang sedemikian rupa untuk mendukung pihak tertentu. hasil. Justru ketika ada risiko memiringkan hasil eksperimen, evaluasi yang tepat dan tidak memihak harus dirancang dengan hati-hati, untuk melindungi eksperimen dari campur tangan politik atau salah tafsir.

**Kotak 10.1. Contoh risiko politik**

Eksperimen voucher yang dilakukan oleh Schwerdt et al. (2011) di Swiss mengilustrasikan contoh risiko, yaitu risiko politik. Eksperimen tersebut awalnya diamanatkan oleh pemerintah Swiss untuk mengetahui apakah pembiayaan pembelajaran orang dewasa harus diubah, dan jika demikian, instrumen apa yang harus digunakan. Eksperimen acak menyimpulkan bahwa efek rata-rata kupon sangat kecil; namun, ditemukan bahwa kupon sebagian besar diambil oleh pekerja yang sudah terdidik yang tidak mendapat manfaat darinya, sementara tingkat penggunaan rendah di antara sub-populasi yang mendapat lebih banyak manfaat darinya.

Eksperimen tersebut menyarankan bahwa dengan menargetkan sub-populasi seperti itu, voucher bisa menjadi alat yang efektif untuk mempromosikan pembelajaran orang dewasa. Oleh karena itu pemerintah Swiss mengusulkan agar voucher yang ditargetkan digunakan untuk membiayai pembelajaran orang dewasa. Namun, proposal tersebut ditentang oleh parlemen Swiss, yang memutuskan untuk menggunakan pengurangan pajak. Sementara percobaan dilakukan dengan benar dan lengkap, kesimpulannya tampaknya bertentangan dengan agenda politik yang berlaku dari pejabat terpilih pada saat itu (contoh lain dari risiko substantif sebagaimana tercantum dalam Tabel 10.1).

###### Risiko yang berbeda untuk aktor yang berbeda

Baik dari sudut pandang etis maupun praktis, sangat penting untuk memahami dengan benar jenis risiko yang dihadapi pemangku kepentingan, sama pentingnya untuk memahami dampak yang mungkin ditimbulkan oleh menjadi bagian dari eksperimen. Hal ini juga diperlukan untuk mengakui bahwa hal ini dapat memengaruhi kesediaan pemangku kepentingan yang relevan untuk berpartisipasi atau mengarah pada pengurangan peserta yang lebih besar (lihat Blanchenay dan Burns (Bab 8, volume ini) tentang masalah pengurangan).

Komplikasi lebih lanjut dengan risiko eksperimental dalam pendidikan terletak pada kekhususan sektor publik. Di sektor swasta, seringkali dimungkinkan untuk merancang kontrak sedemikian rupa sehingga dapat mengalokasikan risiko secara tepat di antara para pihak. Misalnya, adalah umum bagi pabrikan untuk memasukkan klausul penalti jika pemasok tidak mengirimkan input tertentu yang diperlukan tepat waktu; klausul semacam itu dirancang untuk mengalihkan sebagian risiko (yang tidak dikirimkan tepat waktu) kepada pemasok, alih-alih risiko ditanggung sendiri oleh pabrikan. Kemungkinan untuk berbagi beban risiko memungkinkan proyek-proyek berisiko seperti itu terus berjalan.

Namun, pembagian seperti itu tidak selalu memungkinkan di sektor publik. Misalnya, beberapa profesi dapat dilindungi (misalnya dalam pendidikan, guru dapat dianggap sebagai pegawai negeri dan dengan demikian dilindungi dari tindakan yang dapat membahayakan pekerjaan atau gaji mereka). Selain itu, pembayaran sampingan dan kompensasi moneter mungkin tidak selalu dapat dilakukan, karena alasan anggaran, hukum, atau etika. Misalnya, guru yang ikut serta dalam eksperimen mungkin tidak diizinkan untuk menerima kompensasi moneter atau nonmoneter karena hal itu mungkin melanggar prinsip keadilan karena tidak termasuk guru yang tidak berpartisipasi dalam eksperimen (melalui pilihan mereka sendiri). Yang penting, guru tentu saja dapat secara sukarela mengambil bagian dan dengan demikian di beberapa daerah menerima kompensasi, tetapi pemilihan guru itu sendiri tidak akan dilakukan secara acak dan dapat mengakibatkan bias.

Demikian pula, orang tua mungkin menganggap tidak etis bahwa anak-anak mereka bisa sembarangan dialokasikan ke dalam kontrol atau kelompok perlakuan1, atau percobaan hanya tersedia untuk sekolah atau distrik tertentu di suatu wilayah. Hal ini dapat mempengaruhi partisipasi dan dukungan oleh pemangku kepentingan dan selanjutnya membahayakan validitas percobaan. Memitigasi risiko untuk semua pihak yang terlibat demikian penting dari sudut pandang etika serta ilmiah sudut. Tabel 10.1 memberikan contoh bagaimana berbagai jenis risiko dapat terjadi bagi berbagai pemangku kepentingan pendidikan.

**Tabel 10.1. Risiko percobaan terhadap berbagai pemangku kepentingan pendidikan**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Risiko operasional**  **(eksperimen tidak berjalan dengan baik)** | **Risiko substantif**  **(eksperimen menghasilkan hasil yang tidak diharapkan )** |
| **Pejabat terpilih** | * Buang anggaran * Risiko konflik dengan   pemangku kepentingan lainnya | * Kebijakan tidak sesuai dengan agenda politik * Kebijakan tidak menyenangkan konstituen |
| **Kepala sekolah** | * Penggunaan sumber daya yang sia-sia * Reorganisasi proses yang tidak perlu * Ketidakpuasan guru/orang tua/siswa | * Kesimpulan penelitian mungkin membuat marah guru atau orang tua * Mungkin menyarankan perubahan penting yang diperlukan dalam organisasi sekolah |
| **Guru** | * Eksperimen membutuhkan beban kerja ekstra * Kehilangan waktu yang bisa dihabiskan untuk menyampaikan kurikulum | * Mungkin terbukti merugikan siswa atau diri mereka sendiri |
| **Serikat pekerja** | * Eksperimen membutuhkan beban kerja ekstra * Ketidakpuasan guru/orang tua/dewan sekolah | * Ketidaksepakatan ideologis dengan kesimpulan |
| **Orang tua dan siswa** | * Perubahan rutinitas belajar | * Mungkin terbukti merugikan siswa |
| **Peneliti** | * Kehilangan waktu yang bisa dihabiskan * Investasi anggaran dan waktu hilang * Kerusakan reputasi terkait kemampuan untuk menjalankan eksperimen * Keterlibatan pemangku kepentingan lainnya * dapat memengaruhi metodologi dan ketelitian percobaan | * Mungkin mengecewakan badan pendanaan * Mungkin menghasilkan hasil yang tidak menarik secara akademis |

## Belajar dari kegagalan: Membangun skeptisisme konstruktif ke dalam sistem

Menghadapi risiko-risiko yang disoroti di atas, penting bagi sistem pendidikan untuk mengantisipasi risiko-risiko tersebut, baik dalam hal menetapkan proses untuk mengatur risiko maupun mengembangkan cara yang transparan dan reaktif untuk membuat keputusan tentang jenis-jenis risiko yang dapat diterima di semua bidang. situasi yang diberikan. Tetapi ada elemen lain dari proses yang sama pentingnya: sistem pendidikan harus menerima bahwa mengambil risiko (dalam eksperimen dan bahkan dalam inovasi apa pun) berarti ada kemungkinan gagal. Hal ini tidak dapat dihindari, dan pada kenyataannya tidak bijaksana untuk meminimalkan kemungkinan ini, baik dalam diskusi publik seputar pilihan kebijakan maupun dalam reaksi terhadap inisiatif yang gagal. Meskipun menyembunyikan kegagalan (atau mengubah namanya menjadi kesuksesan) terlalu manusiawi dan memang bijaksana secara politis, itu sebenarnya adalah peluang yang terlewatkan. Kegagalan dapat dan harus digunakan sebagai alat pembelajaran, baik untuk tujuan ilmiah (memahami apa yang berhasil dan apa yang tidak) dan untuk politik (sumber daya dapat terbuang sia-sia jika pelajaran yang sesuai tidak diambil dari kegagalan).

Pelajaran utama dari teori kompleksitas adalah gagasan bahwa sistem dapat bereaksi secara berbeda dari apa yang awalnya direncanakan pada awal percobaan. Pola perilaku dan dinamika tertentu dapat muncul secara tak terduga sebagai akibat dari perubahan kecil yang berpotensi dan menghasilkan hasil yang berlawanan dengan hipotesis awal di balik eksperimen. Dalam konteks ini, sangat penting untuk membangun ruang bagi umpan balik – semua umpan balik, termasuk yang negatif – untuk diperhatikan akun.

Hal ini pada akhirnya dapat membantu proses eksperimentasi kebijakan dalam dua cara. Pertama, ini dapat membantu membatasi risiko yang melekat dalam eksperimen dengan memungkinkan pemangku kepentingan dengan pengalaman yang relevan untuk secara jelas mengidentifikasi eksperimen yang pasti akan gagal. Kedua dan mungkin yang lebih penting, reformasi sering dilakukan dengan asumsi bahwa mereka akan berhasil (Campbell, 1969). Tetapi tujuan eksperimentasi adalah untuk memverifikasi apakah saran kebijakan dapat berhasil dalam praktiknya. Proses penemuan seperti itu membutuhkan kemungkinan untuk mengidentifikasi kegagalan, yaitu apa yang tidak berhasil. “Hasil nol” tetaplah hasil; bagian penting dari pembelajaran melalui eksperimen dilakukan melalui sanggahan, menghilangkan teknik dan kebijakan potensial yang terbukti tidak efektif.

Eksperimen dan reformasi kebijakan secara lebih umum bertujuan untuk menghapuskan mekanisme yang terbukti tidak berfungsi sebanyak yang bertujuan untuk memperkuat mekanisme yang berfungsi. Oleh karena itu, harus dilakukan dengan penerimaan diam-diam bahwa mempelajari bahwa suatu kebijakan tertentu tidak akan berdampak apa-apa tetap bermanfaat. Meskipun secara politis lebih sulit untuk membenarkan eksperimen yang dijalankan yang pada akhirnya membuahkan hasil nol, penting untuk dapat menyampaikan pesan bahwa lebih baik mengetahui hal ini pada tahap eksperimen, daripada setelah kebijakan diluncurkan secara lebih luas. Ini dapat membuktikan argumen yang kuat bagi pembuat kebijakan untuk mempertahankan eksperimen di depan umum.

Agar eksperimen berhasil sebagai suatu proses (termasuk belajar dari kemungkinan kegagalan), eksperimen potensial harus didiskusikan secara terbuka, baik sebelum implementasi maupun setelah evaluasi. Untuk itu, perlu diciptakan budaya kerja sama antara

semua pemangku kepentingan yang relevan, sehingga, ketika kegagalan – yang pasti – terjadi, diskusi yang tidak memihak dapat dilakukan, dengan tujuan mengidentifikasi alasan kegagalan untuk menghindari atau mengubahnya. di masa depan, daripada menyalahkan individu tertentu. Meskipun hal ini tampaknya tidak masuk akal, bukan tidak mungkin: upaya tersebut berhasil digunakan untuk mempromosikan inovasi di perusahaan swasta (lihat Kotak 10.2).

##### Kotak 10.2. Mendorong kegagalan konstruktif di Google

Google secara eksplisit mempromosikan kegagalan sebagai bagian penting dari proses inovasinya. Menurut A. Teller, kepala lab penelitian mereka “Google X”: “Anda harus menghargai orang yang gagal. Jika tidak, mereka tidak akan mengambil resiko dan membuat terobosan. Jika Anda tidak menghargai kegagalan, orang akan berpegang pada ide yang gagal karena takut akan konsekuensinya. Itu membuang-buang waktu dan melemahkan semangat organisasi […] Saya meminta mereka untuk tidak bertanggung jawab. Saya meminta setiap proyek, untuk masing- masing kelompok untuk mengeksplorasi, mengambil risiko, menjalankan eksperimen, belajar dari mereka dan mengulanginya. (Grossman, 2014).

Mengambil risiko dan mengalami kegagalan bukanlah tujuan semata di Google tetapi diidentifikasi sebagai langkah penting menuju inovasi dan peningkatan. Vinton Cerf, eksekutif senior di Google, menjelaskan dalam wawancara tahun 2011: “Alasan kami sukses adalah karena kami mentolerir kegagalan.

[…] Orang-orang diizinkan untuk kembali dan mengatakan 'itu tidak berhasil'. Bagian yang penting adalah memahami mengapa itu tidak berhasil. Jika kita memahaminya, kita dapat membuat sesuatu menjadi lebih baik karena kita menemukan cara untuk tidak melakukannya” (Dice.com, 02 Juni 2011) Pendekatan untuk mengambil risiko dan menerima kegagalan ini dapat disesuaikan dengan semua sistem yang ingin berinovasi dan meningkatkan. Dalam pembuatan kebijakan, kemajuan hanya dapat dicapai jika kebijakan yang lemah dapat diidentifikasi dan diganti dengan yang lebih kuat.

Bahkan mengingat sektor publik umumnya dianggap lebih menghindari risiko (Osborne et al., 2015), kemampuan untuk menciptakan iklim kritik konstruktif akan memungkinkan eksperimen kebijakan menjadi alat penting pembuatan kebijakan untuk sistem yang kompleks. Sementara di sektor swasta mungkin ada insentif nyata bagi perusahaan untuk menggunakan kegagalan sebagai bagian dari proses R&D mereka, perlunya diskusi kritis lebih relevan dalam sistem pendidikan, yang di banyak negara OECD cenderung dilindungi dari jenis pasar. kekuatan yang menghilangkan ide-ide gagal di sektor swasta.

Beberapa contoh menarik tentang bagaimana ini bisa bekerja di sektor publik dieksplorasi oleh Osborne dan Flemig (2015) dalam pekerjaan mereka tentang risiko dan inovasi sosial. Mereka membangun perbedaan penting antara ketidakpastian yang diketahui dan tidak diketahui (Knight, 1921) untuk menyesuaikannya dengan tata kelola konteks risiko. Mereka membedakan antara ketidakpastian (yang, menurut definisi, tidak diketahui dan dapat menyebabkan risiko dan inovasi spontan dan tidak terencana dalam sistem yang kompleks) dan risiko yang diketahui (yang seringkali dapat diukur dan, jika tidak dikurangi, direncanakan).

Mereka berpendapat bahwa penting untuk membuat pembedaan ini untuk memikirkan cara terbaik menangani risiko ini dan memanfaatkan potensi mereka untuk inovasi.

Risiko yang diketahui dapat mendorong atau memungkinkan inovasi untuk menemukan cara baru memanfaatkan atau mengendalikan risiko yang diketahui ini (Osborne dan Flemig [2015]) memberikan contoh teknik pengelolaan limbah baru dalam kelestarian lingkungan, atau pengobatan kesehatan mental baru). Namun, risiko yang diketahui juga dapat menjadi hambatan inovasi jika risiko tersebut dianggap terlalu serius (baik secara substantif maupun politis). Sebaliknya, ketidakpastian dapat membekukan atau merangsang inovasi melalui guncangan yang tiba-tiba. Pengamatan ini dapat dikombinasikan dengan pendekatan tata kelola dan manajemen risiko untuk menyarankan kerangka yang disajikan pada Tabel 10.2.

##### Tabel 10.2. Mengelola risiko dalam inovasi sosial

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Jenis tata kelola/manajemen resiko | Resiko | Ketidakpastian |
| Pendekatan keras (regulasi, aturan) | Inovasi Evolusioner (Manajemen Top-Down) | Stagnasi (Minimasi Risiko) |
| Pendekatan lunak (komunikasi,  adaptasi budaya organisasi) | Inovasi Ekspansioner  (Tata Kelola Risiko Berbasis Orang) | Inovasi Total (“Berkembang dalam Kekacauan”) |

Sumber: Osborne dan Flemig, 2015.

## Bagaimana cara kerjanya?

Saat menganalisis bagaimana organisasi dapat memanfaatkan kegagalan sebagai alat pembelajaran yang berharga, Cannon & Edmondson (2005) mengidentifikasi tiga proses utama, dalam urutan kesulitan:

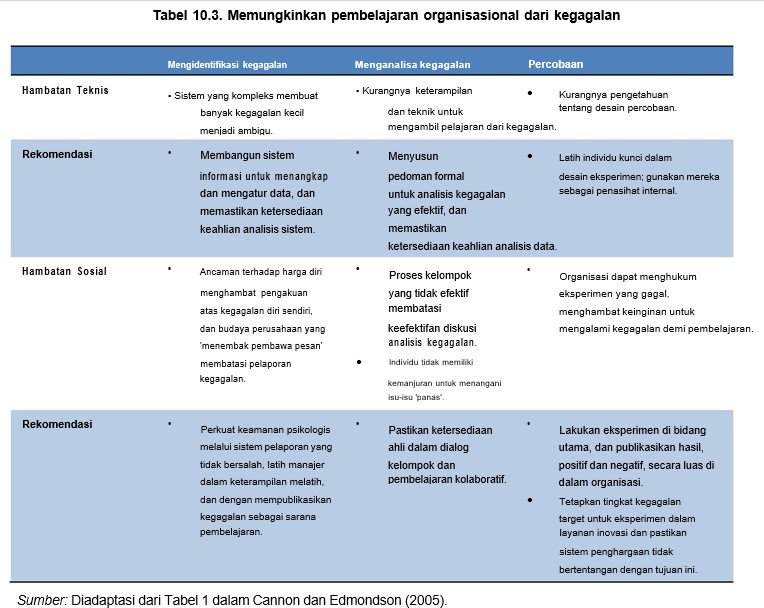
* 1. mengidentifikasi kegagalan,
  2. menganalisis kegagalan, dan
  3. eksperimen yang disengaja. Mereka berpendapat bahwa hambatan teknis dan sosial terhadap proses ini harus dihilangkan.

Hambatan teknis termasuk pengumpulan data yang relevan dan kemampuan untuk menganalisis data yang diperlukan untuk mengidentifikasi penyebab kegagalan. Hambatan sosial lebih halus dan sulit untuk diatasi, dan termasuk keengganan untuk mengakui kegagalan, godaan untuk mengaitkan kegagalan dengan sumber lain, dan struktur organisasi yang menghukum individu karena melaporkan kegagalan. Ini terkait, tetapi tidak sepenuhnya sama, dengan risiko politik yang telah dibahas sebelumnya dalam bab ini.

Untuk memfasilitasi identifikasi kegagalan, mereka merekomendasikan untuk melakukan pengumpulan data yang solid dan publikasi kegagalan yang tidak bersalah. Sebagai contoh, mereka mengutip bagaimana Rumah Sakit Anak Minneapolis membuat sistem "pelaporan tanpa cela *(blameless reporting)*", yang melibatkan Studi Peristiwa Terfokus di mana insiden besar dan kecil dilaporkan dan dianalisis, serta Tim Tindakan Keselamatan lintas spesialisasi yang bertanggung jawab atas mendahului mereka.2 Di sini penting untuk menegaskan bahwa pelaporan dalam hal ini bersifat internal, dan mekanismenya bersifat internal juga. Jauh lebih kecil kemungkinannya untuk berhasil jika pemberitaan tersebut dipublikasikan secara luas dan diangkat oleh media atau aktor lainnya.

Cannon dan Edmondson (2005) berpendapat bahwa menganalisis kegagalan merupakan elemen penting (dan umumnya diabaikan). Di sini hambatan sosial, seperti menolak tanggung jawab atas suatu masalah, dapat menghalangi kemampuan untuk belajar dari kesalahan. Untuk menciptakan budaya di mana pembelajaran ini dimungkinkan, mereka merekomendasikan tinjauan "setelah acara" secara eksplisit, menyediakan pakar dan membangun kapasitas di antara staf untuk mendiskusikan dan menganalisis apa yang salah dan mengapa. Ini membutuhkan pemimpin yang bersedia untuk "berjalan di jalan" dan memberi contoh. Mungkin juga diperlukan bantuan ahli untuk memastikan bahwa individu tidak disalahkan atas kesalahan, melainkan situasinya digunakan sebagai alat pembelajaran, dengan diskusi terbuka dan transparan. Contohnya dalam pendidikan dapat ditemukan di seluruh negara OECD (OECD, 2015), dan seringkali berpusat pada kolaborasi profesional guru, pendampingan rekan, dan pembinaan (untuk contoh konkret, lihat juga Jensen et al., 2016).

Akhirnya, untuk mendorong percobaan yang disengaja, mereka merekomendasikan bahwa tujuan eksplisit tingkat kegagalan ditetapkan, dan personel kunci dilatih untuk melayani sebagai konsultan internal untuk mengelola proses percobaan ini. Merancang eksperimen yang disengaja seperti itu adalah tugas yang sangat rumit, tetapi kunci untuk mengajukan pertanyaan yang tepat yang memungkinkan untuk mengidentifikasi keberhasilan dan kegagalan. Analisis inovasi organisasi ini juga dapat digunakan dalam sistem pendidikan. Tabel 10.3 memberikan ringkasan argumen mereka:



## Kesimpulan

Bab ini mengeksplorasi pengambilan risiko dalam pendidikan. Untuk berinovasi atau mencoba sesuatu yang baru, risiko kegagalan selalu ada. Pendekatan tata kelola tradisional yang berupaya meminimalkan, atau sekadar menahan, risiko tidak hanya tidak memungkinkan adanya inovasi dan perubahan, tetapi juga mengabaikan fakta bahwa status quo juga berisiko untuk dipertahankan. Tidak ada perubahan juga merupakan keputusan, dan membawa konsekuensi bagi semua pemangku kepentingan, pertama dan terutama bagi siswa. Berapa biaya kelambanan, atau kegagalan mengadopsi metode/strategi/pendekatan yang lebih baik untuk mengajar dan belajar? Seringkali jawabannya adalah biaya ini tidak diketahui, atau tidak dihitung.

Bab ini membahas dua kemungkinan pendekatan untuk mendukung pengambilan risiko yang hati-hati dalam pendidikan. Salah satunya adalah melalui eksperimen, yang berupaya membatasi risiko yang terlibat dalam program baru apa pun dengan meluncurkannya secara terbatas. Eksperimen menawarkan pendekatan sistematis untuk memahami apa yang dapat ditingkatkan, dan sebaliknya, cara untuk menyoroti biaya peluang dari kelambanan.

Cara kedua untuk maju adalah dengan mengembangkan sistem tata kelola yang dapat belajar dari kegagalan maupun keberhasilan. Ini bisa di tingkat sekolah individu atau di tingkat sistem (baik lokal maupun nasional). Meskipun sulit dan menantang, bab ini berpendapat bahwa sistem pendidikan modern harus mampu membangun pembelajaran dari kegagalan ke dalam fungsinya, baik untuk meningkatkan pedagogi dan praktik maupun mengatur sistem secara keseluruhan. Namun ada sejumlah elemen di seluruh sistem yang cenderung mendorong risiko penghindaran, misalnya masalah etis dalam bereksperimen dengan anak-anak, masalah politik dalam mengakui kegagalan, dan prevalensi "*blame-game*", yang memberikan insentif langsung untuk menutupi kegagalan.

Tata kelola pengambilan risiko pada tingkat sistem membutuhkan keterlibatan banyak pemangku kepentingan yang saling bergantung dengan budaya, motivasi, dan cakrawala waktu yang berbeda, dalam pelaksanaan koordinasi yang hati-hati menuju tujuan bersama untuk mengidentifikasi kebijakan mana yang berhasil dan mana yang tidak. Sebagai bagian dari ini, mampu menggunakan kritik konstruktif sangat penting. Saran, umpan balik dan diskusi harus melibatkan semua pemangku kepentingan terkait dan terjadi untuk setiap tahap percobaan dan reformasi kebijakan. Ini hanya dapat dicapai jika budaya diskusi terbuka berlaku, dengan tujuan, bukan untuk menyalahkan, tetapi untuk menemukan solusi baru yang dapat digunakan untuk mengarahkan sistem menuju hasil yang lebih baik. Sementara mengatur sistem pendidikan yang kompleks menimbulkan banyak tantangan, sistem pendidikan harus membangun pengambilan risiko ke dalam pembuatan kebijakan mereka untuk terus berinovasi dan berubah.

##### Catatan

1. Perhatikan bahwa hal ini sangat bermasalah jika para pemangku kepentingan memiliki keyakinan sebelumnya yang kuat tentang keefektifan atau ketidakefektifan kebijakan yang sedang diselidiki.
2. Proses tersebut dianalisis lebih rinci dalam studi kasus oleh Edmondson, Roberto dan Tuker (2002).

# References

Brown, A.L. (1992), “Design experiments: Theoretical and methodological challenges in creating complex interventions in classroom settings”, *The Journal of the Learning Sciences,* Vol. 2/2, pp. 141-178.

Brown, L. and S.P. Osborne (2013), “Risk and innovation”, *Public Management Review,* Vol.

15/2, pp. 186-208.

Burns, T. and K. Weatherby (2014), *“*Developing creativity and innovation in teaching”, *Licensed to Create: Ten Essays on Improving Teacher Quality,* Royal Society for the Arts, United Kingdom, [www.thersa.org/discover/publications-and-](http://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports) [articles/reports](http://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports) /licensed-to-create/.

Campbell, D.T. (1969), “Reforms as experiments”, *American Psychologist,* Vol. 24, pp. 409- 429.

Cannon, M.D. and A.C. Edmondson (2005), “Failing to learn and learning to fail (intelligently): How great organisations put failure to work to innovate and improve”, *Long Range Planning,* Vol. 38, pp. 299-319.

Chingos, M.M. and G.J. Whitehurst (2011), *Class Size: What Research Says and What it Means for State Policy*, Brookings Institution, Brown Center on Education Policy, Washington, D.C.

Edmondson, A., M.A. Roberto, and A. Tucker (2002), *Children’s Hospital and Clinics,*

Harvard Business School Case.

Fryer, R.G. (2011), “Financial incentives and student achievement: Evidence from randomised

trials”, *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 126, pp. 1755-1798.

Fullan, M. (2009), “The large-scale reform comes of age”, *Journal of Educational Change,*

Vol. 1/1, pp. 5-28.

Grossman, D. (2014), “Secret Google lab 'rewards staff for failure”, BBC News,

[www.bbc.com/news/technology-25880738](http://www.bbc.com/news/technology-25880738) (accessed 25 January 2014).

Hood, C. (2002), “The risk game and the blame game”, *Government and Opposition*, Vol. 37/1, pp. 15-37.

Jensen, B., et al. (2016), *Beyond PD: Teacher Professional Learning in High-Performing Systems*, National Center on Education and the Economy, Washington, D.C. [www.ncee.org/wp-content/uploads/2015/08/BeyondPDWeb.pdf](http://www.ncee.org/wp-content/uploads/2015/08/BeyondPDWeb.pdf)

Kanouse, D.E. and L. Hanson, (1972), “Negativity in evaluations”, in E.E. Jones, D.E. Kanouse, S. Valins, H.H. Kelley, R.E. Nisbett, and B. Weiner (eds.), *Attribution: Perceiving the Causes of Behaviour,* General Learning Press, Morristown, New Jersey, pp. 47-62.

Knight, F.H. (1921), *Risk, Uncertainty, and Profit*, Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Company, Boston, MA.

Lau, R.R. (1985), “Two explanations for negativity effects in political behavior”, *American Journal of Political Science*, Vol 29/1, pp. 119-138.

OECD (2015), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.17> 87/9789264245914-en.

Osborne, S and S-S. Flemig (2015), “Conceptualising risk and social innovation: An integrated

framework for risk governance”, *Society and Economy*, Vol. 37/2,pp. 165-182.

Popper, K.R. (1957), *The Poverty of Historicism,* Routledge, London.

Renn, O. (2008), *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World,* Earthscan, London.

Schwerdt, G. et al. (2011), *Effects of Adult Education Vouchers on the Labor Market: Evidence from a Ranzomized Field Experiment,* IZA, Bonn.

Snyder, S. (2013), “The Simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory”, *OECD Education Working Papers*, No. 96, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>

Weaver, R. K. (1986), “The politics of blame avoidance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 6/4, pp. 371-98.

Weaver, R. K. (1988), *Automatic Government*, Brookings Institution, Washington D.C.

# Bab 11.

**Meningkatkan tata kelola pendidikan yang efektif Enhancing effective education governance**

Tracey Burns, *Centre for Educational Research and Innovation, OECD*

Lucie Cerna*, Skills Beyond Schools, OECD*

*Tata kelola multi-tingkat yang efektif dari sistem pendidikan yang kompleks merupakan prioritas kebijakan. Karena sistem pendidikan telah terdesentralisasi, negara semakin mencari cara untuk menyeimbangkan daya tanggap terhadap keragaman lokal dengan tujuan pencapaian nasional. Bagian pertama bab ini mengeksplorasi pentingnya kepercayaan untuk tata kelola sistem yang kompleks dan menyoroti interaksinya dengan tema utama buku ini. Ini menunjukkan bahwa kepercayaan sangat diperlukan untuk perubahan dan reformasi tetapi juga menimbulkan pertanyaan penting tentang tingkat kepercayaan yang tepat untuk tata kelola sistem pendidikan. Bagian kedua dari bab ini menyarankan jalan ke depan. Laporan ini merangkum temuan-temuan utama tentang sistem tata kelola yang muncul dari buku ini, dengan fokus khusus pada isu-isu kompleksitas, akuntabilitas, peningkatan kapasitas, dan pemikiran strategis. Kemudian diakhiri dengan melihat elemen kunci dari tata kelola pendidikan modern.*

## Pengantar

Mengatur sistem pendidikan berjenjang secara efektif membutuhkan model tata kelola yang menyeimbangkan daya tanggap terhadap keragaman lokal dengan kemampuan untuk memastikan tujuan nasional. Ini adalah keseimbangan yang rumit, yang sulit dicapai mengingat kompleksitas sistem pendidikan di banyak negara OECD. Akibatnya, isu tata kelola telah berpindah ke agenda politik dan kebijakan, dan negara-negara semakin mencari contoh praktik dan model yang baik yang dapat mereka sesuaikan dengan kebutuhan mereka sendiri.

Buku ini disusun untuk mengatasi beberapa tantangan utama yang terlibat dalam mengatur sistem pendidikan modern, dengan melihat secara khusus kompleksitas, akuntabilitas, peningkatan kapasitas, dan pemikiran strategis. Namun seperti yang diangkat dalam Pendahuluan, satu elemen belum disebutkan, meskipun itu adalah perekat yang menyatukan semuanya. Unsur itu adalah kepercayaan.

## Kepercayaan

Kepercayaan berdampak pada tata kelola sistem pendidikan dalam beberapa cara. Ini memungkinkan pemangku kepentingan untuk mengambil risiko, memfasilitasi interaksi dan kerja sama, dan mengurangi kebutuhan akan kontrol dan pemantauan (Levi, 1998; Van Maele, Forsyth dan Van Houtte, 2014).

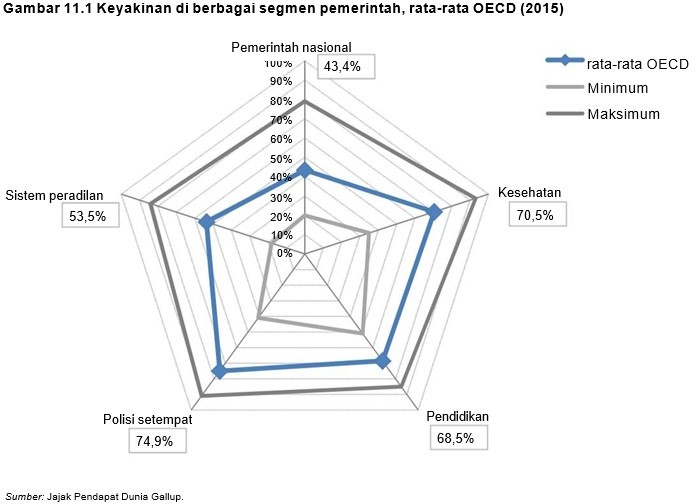
Kepercayaan pada sistem tidak hanya berdampak pada fungsi sistem, tetapi juga tindakan aktor individu dalam sistem. Misalnya mempengaruhi:

1. Membangun konsensus di berbagai pemangku kepentingan dan berbagai tingkat pemerintah.
2. Fungsi, status, dan profesionalisasi guru dan pimpinan sekolah.
3. Perencanaan pendidikan siswa dan orang tua mereka.

Oleh karena itu, kepercayaan menawarkan fleksibilitas kepada pemangku kepentingan untuk mengusulkan dan menerapkan perubahan dan reformasi yang inovatif. Hal ini memungkinkan melibatkan orang tua, siswa dan masyarakat sebagai mitra aktif. Faktor-faktor lain seperti tingkat profesionalisme yang tinggi dan daya tarik pengajaran bergantung padanya. Singkatnya, meskipun sering diabaikan, tingkat kepercayaan yang tinggi memungkinkan fungsi sistem yang lebih lancar dan memfasilitasi proses tata kelola. Namun, ada satu peringatan: terlalu banyak kepercayaan bisa merugikan. Ketidakpercayaan dan ketidakpercayaan juga dapat menjadi tanggapan yang tepat dalam beberapa keadaan, dan kepercayaan buta pada individu dan institusi dapat disalahgunakan. Menentukan tingkat kepercayaan yang optimal diperlukan, tetapi karena akan berubah seiring waktu dan konteks, ini bisa menjadi tugas yang sulit (misalnya Wicks, Berman dan Jones

Bagaimana tingkat kepercayaan terhadap pendidikan dibandingkan dengan sektor lain? Gambar 11.1 membandingkan tingkat kepercayaan rata-rata OECD untuk layanan kesehatan, pendidikan, polisi setempat, sistem peradilan, dan pemerintah nasional. Pada tahun 2015, kepercayaan tertinggi ada pada layanan kesehatan dan kepolisian setempat (masing-masing 70,5% dan 74,9%), diikuti oleh pendidikan (68,5%).

Orang-orang lebih percaya pada layanan publik yang konkret daripada gagasan abstrak tentang pemerintah nasional.



Apa artinya ini bagi pendidikan, dan bagi tata kelola pendidikan secara lebih spesifik? Pendidikan memiliki peran mendasar dalam pengembangan kepercayaan dan kemampuan kognitif serta keterampilan sosial yang dibutuhkan untuk memahami dan menginterpretasikan perilaku orang lain (Borgonovi dan Burns, 2015). Ini juga memainkan peran kunci dalam tata kelola sistem yang efektif dan fungsi sistem secara lebih umum. Bagian berikut akan membahas secara singkat bagaimana kepercayaan berinteraksi dengan tema utama buku ini: kompleksitas, akuntabilitas, kerja sama dengan pemangku kepentingan dan jaringan, dan paradigma baru dalam tata kelola seperti eksperimen dan pengambilan risiko.

## Kompleksitas dan kepercayaan

Banyak bab dalam buku ini menyoroti kompleksitas sistem pendidikan (lihat Bab 2) dan mengusulkan berbagai cara untuk menghadapinya, misalnya, melalui eksperimen kebijakan (Bab 8), pengambilan risiko (Bab 10), jaringan tata kelola (Bab 3), akuntabilitas horizontal (Bab 5) atau tata kelola lunak (Bab 6). Selain kompleksitas, kepercayaan memainkan peran penting dalam semua bab ini. Meskipun demikian, bukti tentang arah hubungan antara kepercayaan dan kompleksitas cukup beragam (lihat Cerna, 2014a untuk pembahasan literatur). Tidak jelas apakah ada kebutuhan yang lebih besar akan kepercayaan dalam sistem tata kelola yang kompleks daripada sistem linier yang sederhana. Tingkat kepercayaan yang lebih tinggi mungkin diperlukan dalam sistem yang kompleks karena banyaknya pemangku

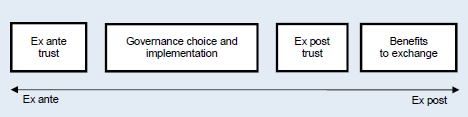
kepentingan yang terlibat, yang berinteraksi secara non-linier. Namun, kompleksitas sistem tata kelola dapat mengurangi tingkat kepercayaan karena ketergantungan pada tata kelola yang kompleks itu sendiri dapat menandakan kurangnya kepercayaan kepada mitra. Kotak 11.1 mengeksplorasi hubungan antara kepercayaan dan kompleksitas secara lebih rinci.

##### Kotak 11.1. Hubungan antara kepercayaan dan kompleksitas

Puranam dan Vanneste (2009) berpendapat bahwa ada tiga jenis hubungan antara kepercayaan dan kompleksitas tata kelola, yang dapat hidup berdampingan dan juga dapat terjadi pada titik waktu yang berbeda:

* 1. Ada hubungan antara tingkat kepercayaan *ex ante ex ante levels of trust* dan *the choice of governance mechanisms -* pilihan mekanisme tata kelola (Gulati, 1995). Misalnya, kepercayaan yang dikembangkan selama interaksi berulang antara mitra dapat memengaruhi pilihan mereka atas struktur tata kelola dalam aliansi satu sama lain di masa depan. Seperti pendapat Gulati (1995), kepercayaan sebelumnya memungkinkan aktor untuk memasuki kemitraan yang mungkin dianggap tidak mungkin.
  2. Komplementaritas dapat terjadi, yang merupakan efek pengungkit dari tingkat kepercayaan tertentu pada hubungan antara tata kelola dan kinerja pertukaran (Poppo dan Zenger, 2002). Nilai untuk meningkatkan kompleksitas tata kelola lebih besar dengan adanya kepercayaan daripada ketidakhadirannya (Puranam dan Vanneste, 2009).
  3. *Crowding out* – langsung dan tidak langsung – dapat terjadi, yang merupakan pengaruh mekanisme tata kelola dalam menekan kepercayaan (Malhotra dan Murnighan, 2002). Dalam kasus crowding out langsung, tingkat kepercayaan dalam hubungan dapat terkikis ketika mitra mengandalkan tata kelola yang kompleks karena hal ini dapat menandakan kurangnya kepercayaan kepada mitra (Puranam dan Vanneste, 2009: 15). Dalam crowding out tidak langsung, pengenalan mekanisme tata kelola formal dapat menghambat proses pembentukan kepercayaan karena perilaku yang dapat dipercaya lebih dikaitkan dengan mekanisme tata kelola daripada mitra (Malhotra dan Murughan, 2002).

Gambar di bawah mengilustrasikan ketiga jenis hubungan tata kelola ini dalam beberapa periode waktu. Pada periode pertama, pembuat keputusan memilih, setidaknya dalam teori, tingkat kompleksitas tata kelola yang optimal untuk hubungan tersebut, mengingat tingkat kepercayaan ex ante, dan mengimplementasikannya dengan beberapa biaya pengaturan. Pada periode kedua, yang dimulai setelah penerapan struktur tata kelola, efek crowding out beroperasi dan tingkat kontrol ex post ditentukan. Pada periode ketiga, kepercayaan dan kompleksitas tata kelola bertindak bersama dan menciptakan manfaat bagi pertukaran, seperti adaptasi yang lebih lancar dan penyediaan perlindungan. Pengambil keputusan mengantisipasi apa yang mungkin terjadi pada periode kedua dan ketiga, dan dengan demikian keputusan periode pertama tentang kompleksitas tata kelola menjelaskan hal ini. Pada langkah selanjutnya, penting untuk menguji model dan harapan dalam berbagai bidang



kebijakan, seperti tata kelola pendidikan, untuk menentukan bagaimana penerapannya pada situasi dunia nyata.

Bab-bab menyajikan berbagai ketegangan yang timbul dari kompleksitas. Misalnya, kombinasi kompleksitas yang lebih besar dalam sistem tata kelola di satu sisi dan tuntutan akuntabilitas yang lebih tinggi di sisi lain menciptakan tantangan bagi pemerintah dan pemangku kepentingan (Snyder, 2013). Kepercayaan dapat memainkan peran kunci dalam merekonsiliasi tujuan- tujuan yang bertentangan ini dengan membawa manfaat bagi hubungan dan meningkatkan kerja sama antara pemangku kepentingan, daripada menciptakan konflik.

## Akuntabilitas dan kepercayaan

Akuntabilitas sebagai unsur utama tata kelola terkait erat dengan informasi dan komunikasi, serta kepercayaan; ini semua termasuk faktor lunak dalam perbaikan tata kelola (Bab 6). Sementara beberapa bentuk akuntabilitas dapat berkontribusi pada kepercayaan, salah satu risikonya adalah akuntabilitas dapat menjadi sumber daripada obat untuk ketidakpercayaan (O'Neill, 2005, lihat juga Bab 4). Beberapa pihak berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan alternatif dari kepercayaan, karena upaya untuk memperkuat biasanya melibatkan upaya paralel untuk melemahkan kepercayaan (Trow, 1996: 3). Namun, ada juga contoh di mana kepercayaan dan akuntabilitas dapat diseimbangkan (lihat Hopfenbeck et al., 2013).

Akuntabilitas berbagai pemangku kepentingan berupaya memperkuat kepercayaan dan akuntabilitas dengan melibatkan lebih banyak pemangku kepentingan dalam proses akuntabilitas (lihat Bab 5). Agar berhasil, penting untuk mengenali kepentingan dan kebutuhan yang berbeda di antara para pemangku kepentingan, memberikan waktu yang cukup untuk mengembangkan hubungan saling percaya dan memperjelas peran dan tujuan sehingga semua pihak merasa bertanggung jawab (Hooge, Burns, dan Wilkoszewski, 2012). Namun, ini adalah tugas yang bernuansa dan sulit, dan sekolah dengan kinerja berbeda mungkin memerlukan sistem akuntabilitas yang berbeda (lihat Hooge, Burns, dan Wilkoszewski, 2012). Berlawanan dengan kepercayaan umum, akuntabilitas dan kepercayaan dimungkinkan dalam suatusistem, meskipun levelnya harus diseimbangkan dengan hati-hati (Bab 1, juga Busemeyer dan Vossiek, 2015).

## Kolaborasi dan pembangunan kapasitas dan kepercayaan

Agar akuntabilitas berbagai pemangku kepentingan berhasil, kolaborasi antar pemangku kepentingan adalah kuncinya, yang mengandalkan kepercayaan (lihat Bab 3). Di tingkat sekolah, kolaborasi dan dukungan sejawat yang berkelanjutan diperlukan untuk praktik berbasis bukti (Bab 7). Kolaborasi memungkinkan belajar dari pengamatan dekat pertukaran pengetahuan dan pertukaran pengajaran. Dukungan teman sebaya di antara guru mempercepat proses pengembangan kepercayaan yang memungkinkan pelepasan asumsi dan kebiasaan lama serta pengembangan pemahaman dan praktik baru.

Kolaborasi yang lebih besar antar aktor dapat menciptakan lebih banyak kepercayaan karena mitra memiliki pengalaman satu sama lain dari waktu ke waktu dan dapat menyaksikan kebajikan, keandalan, kompetensi, kejujuran, dan keterbukaan mitra mereka. Putnam (2000) menyebut akumulasi kepercayaan kolektif ini sebagai modal sosial. Sumber daya modal sosial

- norma, jaringan dan kepercayaan - dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dalam memecahkan masalah tindakan kolektif (Putnam, 1993). Jaringan dengan ketertutupan (yaitu jaringan padat) adalah sumber modal sosial karena memfasilitasi akses ke informasi dan sanksi (Coleman, 1988). Dengan demikian kepercayaan merupakan unsur penting dalam kerjasama antara mitra dan dalam jaringan antara berbagai pemangku kepentingan. Yang terakhir ini akan dianalisis lebih lanjut pada bagian selanjutnya.

### Networks and “soft” modes of governance and trust

*Network* dianggap sebagai salah satu mekanisme untuk menghadapi kompleksitas; karena mereka dapat memotong hierarki yang kompleks dan menghasilkan solusi baru untuk masalah lokal yang sulit diselesaikan dan seringkali menantang (OECD, 2015). Meskipun demikian, jaringan dapat menciptakan tantangannya sendiri (lihat Bab 3). Alasannya adalah banyak aktor dengan perspektif berbeda yang terlibat, dan ada ketegangan antara struktur kementerian yang lebih terpusat dan sifat jaringan yang lebih horizontal dalam sistem pendidikan.

Kepercayaan penting agar jaringan dapat beroperasi; terutama di mana sumber daya tersebar di antara para aktor dan hubungan saling ketergantungan sangat kuat (Edelenbos dan Klijn, 2007: 26). Mereka berfungsi karena orang mau bekerja sama dan berkorban keuntungan jangka pendek untuk kepentingan kerjasama jangka panjang. Jaringan berbeda dalam pengertian ini dari pasar dan hierarki, di mana kebutuhan akan kepercayaan diminimalkan melalui sistem insentif dan aturan yang kompleks (Cerna, 2014a). Dalam jaringan, kompleksitas pengambilan keputusan dan banyaknya aktor memerlukan investasi dalam membentuk dan memelihara hubungan (Agranoff dan Mcguire, 2003). Kepercayaan dapat merangsang investasi itu dan upaya yang dilakukan para aktor dalam hubungan itu. Beberapa fleksibilitas dalam pengaturan tata kelola juga penting untuk mengembangkan mekanisme tata kelola lunak (lihat Bab 6).

Komunikasi dan kepercayaan, serta informasi, dialog, dan pembangunan kapasitas dianggap sebagai faktor lunak utama dalam perbaikan tata kelola (lihat Fullan, 2011). Pembuatan kebijakan lunak sebagai pelengkap pembuatan kebijakan keras dalam lingkungan terpusat sangat bergantung pada unsur-unsur lunak seperti sumber daya yang fleksibel, swaorganisasi, dan komitmen mobilisasi (Bab 6). Pembuat kebijakan perlu menyediakan lingkungan dengan kondisi yang diperlukan dan cukup untuk pengembangan faktor/ elemen

lunak. Misalnya, memungkinkan komunikasi yang baik dan aliran informasi antara pemangku kepentingan sama pentingnya dengan memberikan otonomi yang memadai dan sumber daya yang fleksibel kepada pemangku kepentingan.

## Pengambilan risiko, inovasi dan eksperimen dan kepercayaan

Selain jaringan dan pembuatan kebijakan lunak, mekanisme lain untuk merespons sistem yang kompleks adalah pengambilan risiko, inovasi, dan eksperimen (lihat Bab 8, 9, dan 10). Kepercayaan bukanlah mengambil risiko semata, melainkan kesediaan untuk mengambil risiko (Mayer, Davis dan Schoorman, 1995, McEvily et al., 2003). Meskipun beberapa penulis telah mengakui pentingnya risiko untuk memahami kepercayaan (Coleman, 1990; Lewis dan Weigert, 1985; Luhmann, 1988; March dan Shapira, 1987), tidak ada konsensus mengenai hubungan mereka. Tidak jelas apakah risiko merupakan anteseden kepercayaan, kepercayaan, atau hasil dari kepercayaan (Mayer, Davis dan Schoorman, 1995).

Mendorong guru untuk mengambil risiko memerlukan proses tata kelola yang mampu mengelola risiko kegagalan (Bab 7). Dari perspektif tata kelola, pembuat kebijakan perlu mengenali kegagalan sebagai bagian inheren dari kebijakan dan reformasi, mendorong kritik konstruktif, dan membangun kapasitas dan sistem pengetahuan untuk belajar dari kegagalan (lihat Bab 10). Ini juga penting untuk percobaan kebijakan, yang merupakan instrumen lain pembuatan kebijakan di lingkungan yang kompleks (lihat Bab 8).

Seperti dibahas dalam Bab 1, ada ketegangan yang melekat antara akuntabilitas dan inovasi karena akuntabilitas yang hati-hati berupaya meminimalkan risiko dan kesalahan, yang keduanya merupakan elemen mendasar dari proses inovasi (Giddens, 1990; Reina dan Reina, 2006). Namun negara berada di bawah tekanan internal dan eksternal yang kuat untuk memperkuat sistem akuntabilitas mereka (lihat Fullan, 2011), sekaligus mendorong inovasi. Kepercayaan mungkin dapat menyelesaikan ketegangan yang kuat antara akuntabilitas dan inovasi (Cerna, 2014b). Oleh karena itu, membangun dan mempertahankan kepercayaan – baik di kelas maupun sistem pendidikan secara keseluruhan – merupakan langkah penting dalam mendorong inovasi dan pengambilan risiko.

## Kesenjangan dalam pengetahuan kita: Hancurnya kepercayaan

Jelas bahwa kepercayaan penting untuk mengatur sistem pendidikan yang kompleks dan memungkinkan reformasi dan perubahan. Di hadapan kepercayaan dalam jaringan, arus komunikasi ditingkatkan dan rasa keamanan psikologis di antara anggota meningkat (Edmondson, 2004). Tapi apa yang harus dilakukan ketika kepercayaan rusak? Kesalahpahaman yang umum adalah bahwa setelah perilaku tidak kooperatif atau tidak dapat dipercaya diamati, kembali ke solusi kooperatif atau kepercayaan tidak mungkin dilakukan. Namun, ada beberapa bukti empiris bahwa kepercayaan berbeda formulir dapat dibangun kembali (Jonker et al., 2004). Misalnya, kepercayaan dapat ditingkatkan dengan komunikasi dan transparansi yang lebih besar antara pemangku kepentingan yang berbeda (Carless, 2009).

Namun, membangun kembali kepercayaan adalah proses yang panjang dan sulit. Keterlibatan pemangku kepentingan masyarakat dan aktor swasta dalam jaringan (bentuk tata kelola yang fleksibel) dapat menghasilkan lebih banyak informasi dan pengetahuan, yang dapat digunakan untuk mengembangkan solusi masalah yang disesuaikan dengan lebih baik

(Edelenbos dan Klijn, 2006; Sorensen dan Torfing, 2007) dan berpotensi juga membangun kepercayaan. Ada pekerjaan yang sedang berlangsung di pusat penelitian kami untuk membangun kembali kepercayaan, yang akan dieksplorasi dalam publikasi mendatang (Volume II dalam seri ini [Burns et al., akan datang]). Selain menampilkan praktik-praktik baik dalam membangun kembali kepercayaan, Volume II akan memberikan contoh-contoh empiris tentang cara-cara inovatif dalam sistem pendidikan menghadapi kompleksitas dan menemukan keseimbangan yang tepat antara tingkat akuntabilitas, pengembangan kapasitas, dan pemikiran strategis yang tepat dalam setiap konteks.

## Mengambil stok: Temuan utama dan jalan ke depan

###### Temuan utama

Kepercayaan dengan demikian terjalin ke dalam semua diskusi volume. Ini adalah elemen penting dari tata kelola pendidikan dan diperlukan untuk fungsi sistem yang baik. Kepercayaan dengan demikian juga mendasari temuan utama yang disajikan di bawah ini.

Dari volume ini, dan pekerjaan proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan OECD secara lebih umum, sejumlah temuan utama telah muncul. Mereka disajikan di sini sebagai serangkaian pengamatan:

* *Pengamatan pertama adalah bahwa tidak ada solusi ajaib, tidak ada solusi yang cocok untuk semua resep yang bisa digulirkan untuk menjamin kesuksesan.*

Tata kelola pendidikan modern harus mampu menangani dinamisme dan kompleksitas pada saat yang sama sambil mengarahkan arah yang jelas menuju tujuan yang ditetapkan. Dan itu harus dilakukan seefisien mungkin, dengan sumber daya keuangan yang terbatas dan permintaan yang meningkat. Menyelaraskan sistem multi-level dan terlibat dengan beragam aktor, termasuk siswa dan orang tua, merupakan tugas yang menantang. Pendidikan adalah bidang dengan keyakinan apriori yang kuat, terikat kuat baik pada identitas maupun pengalaman kita. Kami tidak hanya mengharapkan pendidikan untuk menghasilkan jenis warga negara yang kami inginkan, tetapi setiap orang telah mengambil bagian dalam pendidikan dalam beberapa bentuk atau lainnya. Dengan melakukan itu mereka sering membentuk pendapat pribadi yang kuat tentang apa yang tampaknya berhasil, dan apa yang tidak, dan pendapat ini mungkin tidak selaras dengan temuan penelitian. Hal ini membuat dialog dan diskusi menjadi penting, tetapi berpotensi rentan terhadap argumen dan penalaran subyektif. Memanfaatkan kekuatan komunitas dan suara orang tua, meski penting, juga bisa menjadi tugas yang sulit, seperti yang dijelaskan di bawah ini.

* *Pengamatan kedua adalah bahwa tata kelola yang efektif bekerja melalui peningkatan kapasitas, dialog terbuka, dan keterlibatan pemangku kepentingan.*

Sementara mencari konsensus dan solusi bersama adalah bagian yang mapan dari setiap proses tata kelola, dunia modern telah menambahkan sentuhan baru: Teknologi baru memberikan kesempatan untuk menjangkau aktor yang lebih luas dan mempertimbangkan pandangan dan perhatian mereka. Namun, teknologi baru juga datang dengan tantangan baru. Misalnya, kesempatan untuk umpan balik yang hampir seketika bisa menjadi tantangan, karena orang tua tidak cenderung menunggu dan melihat apa yang efektif; mereka mengharapkan pendidikan yang terbaik untuk anak-anaknya sekarang. Bahayanya di sini adalah ekspektasi cenderung meningkat lebih cepat daripada kinerja, dan ada godaan bagi pejabat terpilih untuk bekerja dalam jangka pendek meskipun penelitian telah menunjukkan bahwa efek reformasi

dapat memakan waktu yang signifikan untuk berbuah (lihat Bab 1 untuk pembahasan lengkap). Meskipun demikian, tidak ada jalan mundur: Tindakan akuntabilitas horizontal semacam ini merupakan pelengkap penting bagi akuntabilitas vertikal yang lebih tradisional yang secara historis telah digunakan di sebagian besar sistem pendidikan. Melalui keterlibatan dan keterlibatan berbagai kelompok aktor, tata kelola pendidikan akan dapat terus berkembang bersama dengan masyarakat dan sekolah kita. Oleh karena itu, ada kebutuhan akan mekanisme untuk memasukkan semua pemangku kepentingan dan suara (tidak hanya yang paling vokal atau paham teknologi) dalam proses tata kelola dan merancang cara untuk memperkuat mekanisme tata kelola partisipatif. Ini juga membutuhkan kerja sama dengan pemangku kepentingan yang kurang aktif atau kurang percaya diri untuk membangun kapasitas dan pemberdayaan agar mereka dapat mengambil bagian dalam proses.

* *Pengamatan ketiga adalah bahwa keseluruhan pendekatan sistem sangat penting.*

Dalam sistem yang kompleks tidak ada yang dapat dilakukan secara terpisah, karena hubungan antar bagianlah yang penting. Solusi sederhana untuk masalah kompleks pada akhirnya tidak efektif. Sistem pendidikan harus menyelesaikan ketegangan antara kekuatan yang berpotensi bertentangan seperti akuntabilitas dan kepercayaan, inovasi dan penghindaran risiko, dan membangun konsensus dan membuat pilihan yang sulit. Menemukan keseimbangan yang tepat (atau, mungkin lebih tepatnya, kombinasi yang tepat dari dinamika yang saling memperkuat yang dirancang untuk memperkuat akuntabilitas dan kepercayaan (misalnya)), akan bergantung pada konteks dan sejarah sistem, serta ambisi dan harapan untuk masa depannya. Seperti yang telah dinyatakan, kepercayaan dapat memainkan peran kunci dalam merekonsiliasi tujuan yang bertentangan ini dengan membawa manfaat bagi hubungan dan meningkatkan kerja sama antara pemangku kepentingan, daripada menciptakan konflik.

Namun kepercayaan saja tidak cukup: menemukan keseimbangan yang tepat akan bergantung pada konteks sistem, serta ambisi dan harapan untuk masa depannya. Seluruh pendekatan sistem bekerja untuk menyelaraskan peran dan tanggung jawab di seluruh sistem, meningkatkan efisiensi serta mengurangi potensi tumpang tindih atau konflik. Oleh karena itu, pendekatan ini harus mencakup visi dan strategi jangka panjang yang holistik. Untuk memungkinkan hal ini, diperlukan sistem pengetahuan yang kuat yang dibangun di atas data yang kaya dan bernuansa yang mudah dipahami. Sistem ini menggabungkan data sistem deskriptif (prestasi, kelulusan, dll.) dengan temuan penelitian yang dapat menentukan apakah sesuatu berhasil, dan mengapa. Ini juga mencakup kekayaan pengetahuan praktisi yang tersedia, baik formal maupun informal. Dalam mengembangkan keseluruhan pendekatan sistem, kuncinya adalah mengetahui apa yang harus digunakan, kapan, dan mengapa (Fazekas dan Burns, 2012).

* *Pengamatan ini terkait dengan pengamatan keempat, yaitu adanya kelemahan sistemik dalam kapasitas yang berkontribusi terhadap tantangan tata kelola saat ini.*

Elemen kunci tata kelola yang sukses adalah memastikan bahwa pemangku kepentingan memiliki kapasitas yang memadai untuk mengambil peran mereka dan melaksanakan tanggung jawab mereka. Secara khusus, mereka membutuhkan pengetahuan yang memadai tentang tujuan dan konsekuensi kebijakan pendidikan, kepemilikan dan kemauan untuk melakukan perubahan, dan alat untuk melaksanakan reformasi seperti yang direncanakan. Banyak dari elemen ini muncul dari proses tata kelola partisipatif dan dialog terbuka, yang memperkuat legitimasi dan kepemilikan tujuan dan proses. Tanpa ini, reformasi kebijakan terbaik berisiko tergelincir pada tingkat yang paling penting: ruang kelas.

Namun, bahkan dengan pengetahuan dan kepemilikan yang sesuai, perubahan peran dan tanggung jawab umumnya juga membutuhkan peningkatan kapasitas yang eksplisit. Misalnya, ketika sekolah menjadi lebih otonom, kepala sekolah diberi peran dan wewenang baru perencanaan, anggaran, dan staf. Dalam beberapa sistem, ini adalah tanggung jawab yang sama sekali baru dan mereka harus diberi dukungan yang mereka butuhkan untuk tumbuh menjadi tanggung jawab tersebut. Contoh lain adalah penggunaan data: di semua sistem terdapat lebih banyak data yang tersedia dari indikator tingkat sistem, evaluasi, dan skor tes, dan kapasitas harus dikembangkan untuk menggunakan dan menginterpretasikan data dengan benar. Perhatikan bahwa meskipun fokus sering ditempatkan pada tingkat lokal dalam pembahasan kapasitas, kelemahan sistemik telah diamati pada setiap tingkat tata kelola, terutama dalam kemampuan menggunakan data dan bukti penelitian untuk pembuatan kebijakan.

Selain masalah kapasitas untuk peran baru seperti yang disebutkan di atas, masalah utama lainnya adalah pemikiran strategis yang lemah. Seperti yang dijabarkan di atas, keseluruhan pendekatan sistem sangat penting, dan ini termasuk pemikiran strategis untuk jangka panjang. Sementara ada sejumlah tekanan politik (termasuk waktu) yang bertentangan dengan kemampuan untuk merencanakan dan mengarahkan sistem dengan visi sistem jangka panjang, kurangnya kapasitas untuk pemikiran strategis, terutama di komunitas yang lebih kecil, terus menjadi tantangan sistem di banyak negara. negara.

* *Terlepas dari kelemahan ini, pengamatan kelima adalah bahwa bahkan dalam sistem desentralisasi, tingkat nasional atau negara bagian tetap sangat penting dalam memicu dan mengarahkan reformasi pendidikan.*

Tingkat nasional (atau negara dalam beberapa sistem) paling sering memberikan kepemimpinan untuk visi seluruh sistem yang diperlukan untuk memungkinkan pengiriman reformasi yang efektif serta akses dan hasil yang adil bagi siswa. Ini juga dapat berperan penting dalam mengembangkan pedoman dan tujuan yang jelas, dan memberikan umpan balik tentang kemajuan tujuan tersebut, blok bangunan dari proses tata kelola dan reformasi yang berhasil. Tingkat ini dapat dan harus memberikan kepemimpinan dan koordinasi untuk pengembangan seluruh pendekatan sistem. Pendekatan ini tidak boleh dikembangkan secara top-down atau terisolasi, melainkan dalam kemitraan dengan berbagai pemangku kepentingan (lihat juga pengamatan kedua, ketiga, dan keempat di atas).

* *Last but not least, pengamatan keenam adalah bahwa ada kebutuhan untuk mengembangkan prinsip- prinsip kunci untuk tata kelola sistem (bukan hanya kesepakatan di mana harus pergi, tapi bagaimana menuju ke sana).*

Contoh tujuan termasuk mengurangi tingkat putus sekolah dan meningkatkan pencapaian siswa. Contoh prinsip utama yang mendasari tata kelola dan pengambilan keputusan yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut adalah memiliki sistem yang terbuka, inklusif, positif, dan berdasarkan bukti. Ini kemudian memungkinkan untuk semua elemen yang ditetapkan dalam pengamatan sebelumnya, yaitu:

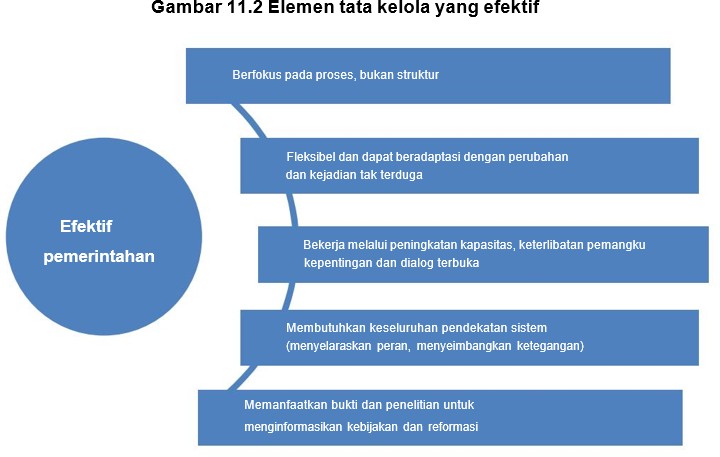
* Keterlibatan pemangku kepentingan dan kepemilikan tujuan dan prinsip yang disepakati.
* Keseluruhan visi sistem yang tetap fokus pada proses, dan tidak terperosok dalam pembahasan struktur.
* Penyelarasan peran dan tanggung jawab di seluruh sistem, serta cara untuk mengatasi potensi konflik atau tumpang tindih.
* Kemampuan untuk mengidentifikasi kebutuhan dan mengembangkan kapasitas secara realistis dan tepat waktu, berdasarkan visi sistem dan diinformasikan oleh bukti penelitian.
* Sistem pendidikan yang fleksibel dan adaptif yang dapat bereaksi terhadap perubahan dan kejadian tak terduga dengan mengandalkan prosesnya. Hal ini penting dalam tata kelola sistem yang kompleks.

###### Sebuah jalan ke depan

Buku ini dimulai dengan uraian tentang sebuah tantangan: mengatur sistem pendidikan berjenjang secara efektif membutuhkan model tata kelola yang menyeimbangkan daya tanggap terhadap keragaman lokal dengan kemampuan untuk memastikan tujuan nasional. Ini adalah keseimbangan yang rumit, yang sulit dicapai mengingat kompleksitas sistem pendidikan di banyak negara OECD. Akibatnya, isu tata kelola telah naik ke agenda politik dan kebijakan dan negara semakin mencari model yang dapat mereka sesuaikan dengan kebutuhan mereka sendiri.

Padahal masalahnya tidak sederhana. Bekerja pada teori kompleksitas mengungkapkan bahwa tingkat kompleksitas yang signifikan dalam suatu sistem - apakah sistem pendidikan atau sekolah - mengarah ke sifat yang muncul di luar yang dapat diprediksi dari kondisi awal. Siklus kebijakan tradisional, yang cenderung membingkai perencanaan dan pilihan kebijakan secara linier dan reduksionis, tidak lagi memadai. Tata kelola pendidikan modern harus mampu bersikap fleksibel dan adaptif sekaligus mengarahkan arah yang jelas menuju tujuan yang telah ditetapkan. Dan itu harus dilakukan seefisien mungkin, dengan sumber daya keuangan yang terbatas, dan juga dalam batasan dan tekanan dari siklus politik yang sensitif terhadap waktu.

Jadi apa saja elemen sistem pemerintahan modern yang efektif? Berdasarkan pengamatan di atas, kami mengusulkan serangkaian elemen yang tetap fokus pada proses, memungkinkan sistem beradaptasi dan merespons kompleksitas, serta membangun dialog dan partisipasi berbagai aktor. Mereka menyimpan pengetahuan dan bukti sebagai intinya sementara pada saat yang sama mendukung visi sistem pendidikan dan kemajuan, seperti yang tercantum dalam gambar di bawah ini:



Menciptakan sistem tata kelola yang terbuka, dinamis, dan strategis yang diperlukan untuk mengatur sistem yang kompleks bukanlah hal yang mudah. Volume ini menantang konsep tradisional kami tentang tata kelola pendidikan melalui pekerjaan pada kompleksitas, perubahan/reformasi dan mode baru jaringan kolaboratif dan pengambilan keputusan. Dalam melakukannya, hal itu menetapkan agenda untuk berpikir tentang akuntabilitas dan tata kelola yang inklusif, dapat disesuaikan, dan fleksibel, yang diperlukan untuk mengatur sistem yang kompleks di dunia global saat ini.

# References

Agranoff, R. and M. McGuire (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Georgetown University Press, Washington.

Busemeyer, M. and Vossiek, J. (2015), “Reforming education governance through local capacity-building: a case study of the ‘Learning Locally’ programme in Germany”, *OECD Education Working Papers*, No. 113, OECD Publishing, [http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en)

Carless, D. (2009), “Trust, distrust and their impact on assessment reform”, *Assessment and Evaluation in Higher Education*, Vol. 34/1, pp. 79-89.

Borgonovi, F. and T. Burns (2015), "The educational roots of trust", *OECD Education Working Papers*, No. 119, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js1kv85dfvd-> en.

Burns, T., L. Cerna, M. Fuster and F. Köster (forthcoming), *Governance in Action: A Synthesis of Case Studies*, OECD Publishing, Paris.

Carless, D. (2009), “Trust, distrust and their impact on assessment reform”, *Assessment and Evaluation in Higher Education*, Vol. 34/1, pp. 79-89.

Cerna, L. (2014a), “Trust: what it is and why it matters for governance and education”, *OECD Education Working Papers*, No. 108, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en)

Cerna, L. (2014b), “Governance of innovation in education”, *Education Sciences*, Vol. 2014/4, pp. 5-21.

Coleman, J. (1988), “Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94/suppl, pp. 95-120.

Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge. Edelenbos, J. and E.H. Klijn (2006), “Managing stakeholder involvement in decisionmaking: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands”,

*Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16/3, pp. 417-446. Edmondson,

A. (2004), “Psychological safety, trust and learning in organisations: A group-level lens”, in R. Kramer and K. Cook (eds.), *Trust and Distrust in Organisations: Dilemmas and Approaches*, Russell Sage, New York, pp. 239-272.

Fazekas, M. and T. Burns (2012), “Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education”, *OECD Education Working Papers*, No. 67, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en)

Fullan, M. (2011), “Choosing the wrong drivers for whole system reform”, *Centre for Strategic Education Seminar Series Paper*, No. 204, Centre for Strategic Education, Melbourne.

Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge.

Gulati, R. (1995), “Does familiarity breed trust? The implications of repeated ties for contractual choice in alliances”, *Academy of Management Journal,* Vol 38, pp. 85- 112.

Hopfenbeck, T. et al. (2013), “Balancing trust and accountability? The assessment for learning programme in Norway: A Governing Complex Education Systems case study”, *OECD Education Working Papers*, No. 97, OECD Publishing, Paris,[http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en)

Hooge, E., T. Burns and H. Wilkoszewski (2012), “Looking beyond the numbers: Stakeholders and multiple school accountability”, *OECD Education Working Papers*, No. 85, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en)

Jonker, C. et al. (2004), “Human experiments in trust dynamics”, *Lecture notes in Computer Science*, Vol. 2995, Springer, Berlin, pp. 206-220.

Levi, M. (1998), “A state of trust”, in V. Braithwaite and M. Levi (eds.), *Trust and Governance*, Russell Sage, New York, pp. 77-101.

Lewis, J. and A. Weigert (1985), “Trust as a social reality”, *Social Forces*, Vol. 63/4, pp. 967- 985.

Luhmann, N. (1988), “Familiarity, confidence, trust: problems and alternatives”, in D. Gambetta (ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Basil Blackwell, New York, pp. 94-107.

Malhotra, D. and J. Murnighan (2002), “The effects of contracts on interpersonal trust”,

*Administrative Science Quarterly*, Vol. 47/3, pp. 534-559.

March, J. and Z. Shapira (1987), “Managerial perspective on risk and risk-taking”,

*Management Science*, Vol. 33/11, pp. 1404-1418.

Mayer, R., J. Davis and F. Schoorman (1995), “An integrative model of organisational trust”,

*Academy of Management Review*, Vol. 20/3, pp. 709-734.

McEvily, B., V. Perrone and A. Zaheer (2003), “Trust as an organising principle”,*Organisation Science*, Vol. 14/1, pp. 91-103.

O’Neill, O. (2005), “Justice, trust and accountability”, in O. Neumaier, C. Sedmak and M. Zichy (eds.), *Gerechtigkeit: Auf der Suche nach einem Gleichgewicht* [Justice:Looking for a Balance], Ontos Verlag, Frankfurt, pp. 33-55.

OECD (2015), *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems*,Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.17> 87/9789264245914-en.

Poppo, L. and T. Zenger (2002), “Do formal contracts and relational governance function as

substitutes or complements?”, *Strategic Management Journal*, Vol. 23/8, pp. 707-725.

Puranam, P. and B. Vanneste (2009), “Trust and governance: untangling a tangled web”,

*Academy of Management Review*, Vol. 34/1, pp. 11-31.

Putman, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.

Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Reina, D. and M. Reina (2006), *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organisation*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Snyder, S. (2013), “The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory”, *OECD Education Working Papers*, No. 96, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en.](http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en)

Sorensen, E. and J. Torfing (eds.) (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.

Trow, M. (1996), “Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective”, *Higher Education Policy*, Vol. 9/4, pp. 309-324.

Van Maele, D., P. Forsyth and M. Van Houtte (2014), *Trust and School Life: The Role of Trust for Learning, Teaching, Leading and Bridging*, Springer, Dordrecht.

Wicks, A., S. Berman and T. Jones (1999), “The structure of optimal trust: moral and strategic

implications”, *Academy of Management Review*, Vol. 24/1, pp. 99-116.

***Patrick Blanchenay***

# Kontributor

Patrick Blanchenay adalah post-doctoral fellow di University of Toronto. Sebelum menempati posisi ini, dia adalah seorang ekonom di Direktorat Sains, Teknologi, dan Inovasi OECD. Dia memegang gelar PhD di bidang Ekonomi di London School of Economics dengan tesis tentang akumulasi keterampilan dalam aglomerasi. Patrick Blanchenay selanjutnya memegang MRes dalam Teori Politik dari Sciences Po Paris dan MSc Manajemen dari HEC Paris.

###### Lex Borghans

Lex Borghans adalah profesor ekonomi pendidikan di Departemen Ekonomi Sekolah Bisnis dan Ekonomi Universitas Maastricht. Penelitiannya mencakup pilihan pendidikan, pengembangan keterampilan kognitif dan non-kognitif di semua tahap karir, pengujian, dan ekonomi kurikulum. Selain itu, ia memiliki minat khusus pada peran eksperimen dalam meningkatkan pendidikan.

###### Tracey Burns

Tracey Burns mengepalai proyek Governing Complex Education Systems di OECD Center for Educational Research and Innovation (CERI). Dia juga mengarahkan pekerjaan Centre pada Trends Shaping Education. Ia meraih gelar Master of Arts dan PhD di bidang Psikologi dari Northeastern University, AS. Sebelum bekerja saat ini, Ibu Burns bekerja pada determinan sosial kesehatan dan pendidikan dan masalah inklusi sosial di OECD dan di Vancouver, Kanada.

###### Lucie Cerna

Lucie Cerna adalah seorang analis dalam proyek Strategi Keterampilan Nasional di Direktorat Pendidikan dan Keterampilan OECD. Dia memegang gelar DPhil di bidang Politik dari Universitas Oxford, di mana dia berfokus pada tata kelola kebijakan imigrasi yang terampil. Sebelum datang ke OECD, dia adalah Dosen Politik di Merton College, Oxford, dan Asisten Profesor dalam Tantangan Global di Universitas Leiden, Belanda. Ms Cerna meraih gelar MSc dalam Politik dan Pemerintahan Eropa dari London School of Economics, dan gelar MBA dari Saarland University, Jerman.

###### Philippe Cordingley

Philippa adalah Kepala Eksekutif CUREE dan ahli dalam evaluasi, penelitian dan penggunaannya serta Pengembangan dan Pembelajaran Profesional Berkelanjutan (CPDL) yang efektif. Ms Cordingley telah memimpin tim CUREE dalam berbagai proyek penelitian, evaluasi dan pengembangan termasuk berbagai evaluasi skala besar. Dia telah menyarankan banyak pemerintah pada topik seperti standar, kebijakan dan praktik informasi bukti dan

mobilisasi pengetahuan. Ms Cordingley memimpin pekerjaan CUREE dalam merancang dan mendukung 7 uji coba terkontrol secara acak di 780 sekolah untuk National College of Teaching and Leadership (NCTL).

###### Edith Hooge

Edith H. Hooge adalah profesor penuh “Dewan dan Tata Kelola dalam Pendidikan” di TIAS School for Business and Society di Belanda. Kegiatan penelitiannya berkisar pada tata kelola dan manajemen dalam sistem dan organisasi pendidikan. Dia mengajar di program TIAS untuk profesionalisasi anggota dewan (non-)eksekutif, dan Magister eksekutif untuk Manajemen Publik dan Manajemen Pendidikan. Ms Hooge adalah direktur TIAS GovernanceLAB Dia secara teratur memimpin komite pemantauan kode tata kelola dan dewan penasihat di berbagai sektor publik. Pada tahun 1998 ia menyelesaikan disertasinya tentang “pembuatan kebijakan sekolah dengan latar belakang kebijakan deregulasi dan peningkatan otonomi” di Universitas Amsterdam.

###### Florian Köster

Florian Köster adalah seorang analis di OECD dalam proyek Sistem Pendidikan Kompleks Pemerintahan CERI. Beliau meraih gelar MA di bidang Pemerintahan (spesialisasi dalam Kebijakan Publik dan Politik Komparatif) dari Universitas Konstanz, Jerman, dan MRes di bidang Ilmu Politik dari Universitat Pompeu Fabra, Spanyol.

###### Lorenz Lassnigg

Lorenz Lassnigg bekerja sebagai peneliti senior dan kepala kelompok penelitian EQUI – Employment-Qualification-Innovation di IHS-Institute for Advanced Studies di Wina, Austria. Minat penelitian adalah kebijakan pendidikan dan pembelajaran seumur hidup dalam perspektif kelembagaan dan sejarah yang lebih luas. Studi terbaru menyangkut tata kelola dan pembiayaan sekolah Austria dan pemahaman tentang pengembangan pendidikan kejuruan, khususnya sistem magang. Sebuah analisis komparatif dari data Survey of Adult Skills (produk dari OECD Program for the International Assessment of Adult Competencies, atau PIAAC) telah mencoba melacak distribusi kompetensi ke struktur dan dinamika reformasi di negara- negara terpilih.

###### Tandai Mason

Mark Mason adalah Profesor dalam Pendidikan dan Pengembangan Komparatif dan Internasional di Institut Pendidikan Hong Kong (Cina). Dia bekerja dari latar belakang disiplin dalam filsafat, teori sosial dan studi pendidikan. Mr Mason telah menjadi editor berbagai jurnal akademik dan seri monograf, termasuk International Journal of Educational Development dan seri CERC Studies in Comparative Education. Dia adalah Mantan Presiden Masyarakat Pendidikan Komparatif Hong Kong (Cina) dan mantan Direktur Pusat Penelitian Pendidikan

Komparatif di Universitas Hong Kong (Cina). Seorang mantan Fulbright Scholar, Mr Mason memegang gelar doktor dari Universitas Columbia.

###### William C. Smith

William C. Smith adalah Senior Associate di HASIL Dana Pendidikan yang berbasis di Washington, DC (Amerika Serikat). Sebelum posisi ini ia menyelesaikan gelar PhD dalam Teori dan Kebijakan Pendidikan dan Pendidikan Internasional Komparatif di The Pennsylvania State University dan menjadi Thomas J. Alexander Fellow di Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD). Penelitiannya tentang peran pendidikan dalam pembangunan ekonomi dan sosial telah menghasilkan lebih dari 15 publikasi dan termasuk volume yang telah diedit dalam Oxford Studies in Comparative Education Series berjudul “The Global Testing Culture: Shaping Education Policy, Perspectives, and Practice” (2016).

###### Trudi Schils

Trudie Schils adalah ekonom pendidikan yang bekerja di Departemen Ekonomi Sekolah Bisnis dan Ekonomi Universitas Maastricht. Penelitiannya terinspirasi oleh gagasan bahwa pendidikan hanya dapat ditingkatkan jika praktisi pendidikan, pembuat kebijakan, dan peneliti bekerja sama. Oleh karena itu, ia bekerja sama dengan guru, dewan sekolah, anggota kebijakan, dan peneliti dari disiplin lain. Penelitiannya berfokus pada analisis kinerja siswa dan sekolah, misalnya peran dan keterbatasan penggunaan tes untuk mengukur kinerja tersebut serta berbagai faktor penentu kinerja.

###### Henno Theisens

Henno Theisens adalah profesor Manajemen Publik di The Hague University for Applied Sciences. Karyanya berfokus pada tata kelola yang efektif dari sistem publik yang kompleks saat ini, seperti pendidikan, kesehatan, atau keselamatan publik. Dia memiliki pengalaman luas di bidang pendidikan tentang isu-isu yang berkaitan dengan tata kelola dan strategi jangka panjang. Sebelumnya dia adalah seorang analis di Pusat Penelitian dan Inovasi Pendidikan OECD dan Senior Research Associate di Pusat Studi Kebijakan Pendidikan Tinggi. Bapak Theisens meraih gelar PhD dalam Riset Kebijakan Pendidikan Tinggi Komparatif dari University of Twente dan gelar MSc dalam Politik dan Kebijakan Eropa dari London School of Economics and Political Science (LSE).

###### Inge de Wolf

Inge de Wolf adalah profesor Sistem Pendidikan di departemen Ekonomi Universitas Maastricht di Belanda. Dia adalah pemrakarsa dan pengelola "Academic Workplace in Education", jaringan penelitian Universitas Maastricht, Inspektorat Pendidikan dan beberapa guru dan profesional lainnya di bidang pendidikan. Penelitiannya berfokus pada perbaikan sekolah, sistem pendidikan, karir siswa dan evaluasi. Inge juga bekerja sebagai inspektur koordinator di Inspektorat Pendidikan. Dia bertanggung jawab atas “Status Pendidikan di Belanda” tahunan dan evaluasi tingkat sistem lainnya dari inspektorat.

**ORGANISASI UNTUK KERJASAMA EKONOMI DAN PENGEMBANGAN**

OECD adalah forum unik di mana pemerintah bekerja sama untuk mengatasi tantangan globalisasi ekonomi, sosial dan lingkungan. OECD juga berada di garis depan dalam upaya memahami dan membantu pemerintah menanggapi perkembangan dan kekhawatiran baru, seperti tata kelola perusahaan, ekonomi informasi, dan tantangan populasi yang menua. Organisasi ini menyediakan pengaturan di mana pemerintah dapat membandingkan pengalaman kebijakan, mencari jawaban atas masalah umum, mengidentifikasi praktik yang baik, dan bekerja untuk mengoordinasikan kebijakan domestik dan internasional.

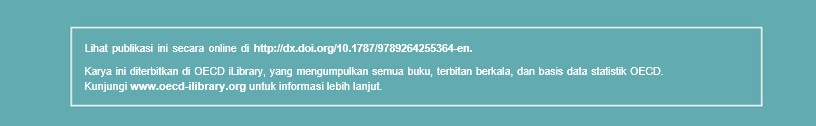
Negara-negara anggota OECD adalah: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Chili, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Prancis, Jerman, Yunani, Hongaria, Islandia, Irlandia, Israel, Italia, Jepang, Korea, Luksemburg, Meksiko, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Republik Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat. Uni Eropa mengambil bagian dalam pekerjaan OECD.

OECD Publishing menyebarkan secara luas hasil pengumpulan dan penelitian statistik Organisasi tentang isu-isu ekonomi, sosial dan lingkungan, serta konvensi, pedoman dan standar yang disepakati oleh para anggotanya.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

(96 2016 03 1P) ISBN 978-92-64-25535-7 – 2016

##### Penelitian dan Inovasi Pendidikan



**Mengatur Pendidikan di Dunia yang Kompleks**

Model tata kelola apa yang efektif dalam sistem pendidikan yang kompleks? Dalam semua sistem, semakin banyak pemangku kepentingan yang terlibat dalam merancang, melaksanakan, dan memantau pendidikan. Seperti masyarakat kita, sistem pendidikan semakin beragam dalam hal siswa, guru, dan masyarakat, serta nilai dan identitas yang kita harapkan dari pendidikan.Kecenderungan ini telah meningkatkan kompleksitas sistem pendidikan, membuat para pembuat keputusan di semua tingkat tata kelola memiliki pertanyaan tentang bagaimana melakukan manuver dengan sukses di bidang kebijakan yang sangat dinamis ini.

Mengatur Pendidikan di Dunia yang Kompleks membahas tantangan utama yang terlibat dalam mengatur sistem pendidikan modern, dengan melihat secara khusus kompleksitas, akuntabilitas, pembangunan kapasitas, dan pemikiran strategis. Publikasi ini menyatukan penelitian dari Sekretariat OECD dan mengundang para pakar internasional untuk memberikan analisis mutakhir dan perspektif baru tentang beberapa masalah paling menantang yang dihadapi sistem pendidikan saat ini.

Menciptakan sistem tata kelola yang terbuka, dinamis, dan strategis yang diperlukan untuk mengelola sistem yang kompleks tidaklah mudah. Volume ini menantang konsep tradisional kami tentang tata kelola pendidikan melalui pekerjaan pada kompleksitas, jaringan kolaboratif, dan pengambilan keputusan. Dengan melakukan hal itu menetapkan agenda untukberpikir tentang sistem yang inklusif dan dapat diadaptasi yang diperlukan untuk mengatur pendidikan di dunia saat ini. Volume ini akan menjadi sumber yang berguna bagi mereka yang tertarik dengan tata kelola dan kompleksitas pendidikan, khususnya pembuat kebijakan, pemimpin pendidikan, guru, dan komunitas riset pendidikan