

# BAB I

## PENDAHULUAN



### A. Latar Belakang Masalah

#### 1. Makna Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dalam Pembangunan Pendidikan

Hakekat pembangunan sebenarnya adalah membangun kesejahteraan manusia. Pembangunan sosial, pada hekekatnya merekonstruksi struktur dan proses pengaruh timbal balik antara berbagai segi kehidupan masyarakat secara kuantitatif maupun kualitatif. Pembangunan sosial seperti itu, dapat diupayakan melalui pendidikan yang relevan. Pendidikan yang relevan artinya bila upaya-upaya pendidikan dapat membantu individu atau masyarakat dalam memecahkan problema-problema masyarakat yang lebih besar dan menyeluruh. Karena itu pembangunan pendidikan seyogyanya dalam rangka penyesuaian diri terhadap perubahan sosial masyarakat pada umumnya.

Di penghujung abad ke-20 yang sedang kita alami, kita dihadapkan pada berbagai tantangan yang sangat besar. Tantangan utama yang paling nyata adalah bukan saja globalisasi yang ditandai oleh tingkat persaingan yang semakin tinggi, terutama karena kemajuan iptek disertai proses pembauran budaya yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat, juga pengaruh krisis moneter berkepanjangan yang melanda Indonesia khususnya dan negara-negara asia umumnya. Dampak krisis moneter

tersebut ternyata sangat berpengaruh pula pada sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pengaruh-pengaruh yang amat berbahaya dari krisis tersebut dapat mengakibatkan ketidakseimbangan hubungan antara manusia dengan lingkungannya, struktur masyarakat dengan alamnya, dan bahkan antara manusia dengan kepribadiannya sendiri. Dengan kata lain perubahan-perubahan itu dapat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan masyarakat termasuk struktur sosial ekonomi masyarakat.

Kewajiban berat yang dibebankan kepada pendidikan yaitu harus turut serta menanggulangi akibat krisis tanpa meninggalkan perannya dalam menciptakan ilmu dan teknologi. Akibatnya, semakin banyak tugas dan peran yang dibebankan kepada pendidikan, menjadi pendidikan itu sendiri tidak tahu apa yang harus dikerjakannya. Di satu sisi upaya pendidikan harus berfungsi sebagai pengawet kebudayaan negara, membuat warga negara yang produktif, membuat warga negara yang baik, taat dan rasional, warga dunia yang dihormati, merupakan jenis tujuan yang wajib dilaksanakan oleh pendidikan. Sehingga pendidikan harus dikelola secara populis, artinya pendidikan harus disediakan untuk orang banyak yang memenuhi hasrat orang banyak dan responsif terhadap apa yang menjadi aspirasi masyarakat.

Di satu sisi lagi, upaya pendidikan harus dinyatakan dalam kebijakan ekonomi, sebab upaya pendidikan

selain memerlukan biaya ia juga akan mendatangkan keuntungan. Jadi upaya pendidikan sama pentingnya dengan upaya pengamanan negara yang keduanya memberikan keamanan lahir batin warganya. Diakui bahwa menghitung berapa biaya yang dikeluarkan untuk sektor pendidikan dalam arti yang luas sukar dihitung sebab setiap pendidikan yang didapat oleh seseorang dibiayai oleh orang yang mendapat pendidikan, masyarakat dan negara. Demikian pula dengan laba yang diperoleh karena seseorang mendapat pendidikan, sukar dihitung tetapi dapat dirasakan oleh individu yang mendapat pendidikan, masyarakat dan negara.

Laju pertumbuhan ekonomi berpengaruh timbal balik dengan pendidikan sebagai upaya investasi yang berupa peningkatan kemampuan tenaga kerja yang juga berlaku sebagai sarana pendukung laju pertumbuhan ekonomi. Upaya pendidikan mampu bertahan sebagai barang ekonomi apabila upaya pendidikan dapat memuaskan kebutuhan dan memberi kegunaan tersendiri. Dia menghindar dari produksi massal, murah dan terdapat dimana-mana, tetapi sukar karena kedudukan upaya pendidikan berada sejajar dengan pengadaan sandang, pangan, papan dan kesehatan.

Tugas berat dunia pendidikan yang dihadapi dewasa ini sebenarnya telah disinyalir oleh P.H.Coomb (*The World Educational Crisis*) yang mengemukakan bahwa krisis yang melanda dunia pendidikan disebabkan oleh munculnya

ketidakseimbangan peran. Namun apakah pengaruh krisis moneter pada perkembangan dunia pendidikan di Indonesia masih relevan dengan apa yang disinyalir Coomb?

Sinyalemen Coomb menganggap bahwa krisis pendidikan disebabkan oleh empat faktor: Pertama, *'the increase in popular aspirations for education'*, yang ditandai oleh tumbuh kembangnya sekolah-sekolah dan universitas di mana-mana; Kedua, *'the acute scarcity of the resources'*, yang ditandai oleh kurang responsifnya sistem pendidikan terhadap kebutuhan masyarakat secara menyeluruh; Ketiga, *'the inherent inertia of educational system'*, yang ditandai oleh terlambatnya dunia pendidikan dalam mengantisipasi untuk menyesuaikan diri terhadap hal-hal di luar dunia pendidikan; Keempat, *'the inertia of societies themselves'*, yang ditandai dengan munculnya hal-hal seperti sikap tradisional, *'prestige and incentive pattern'* menghalangi optimasi upaya pendidikan dalam meningkatkan tenaga kerja yang mendukung pembangunan.

Upaya menjawab tantangan-tantangan tersebut, kita perlu mereformasi basis pendidikan dan kebudayaan melalui peningkatan sumber daya manusia. Meningkatnya kemampuan sumber daya manusia tidak terlepas dari kebijakan di bidang pendidikan. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa pendidikanlah yang dapat mengembangkan potensi, keahlian dan profesionalisme. Dalam kaitan ini, tampaknya sinyalemen yang dikemukakan Coomb masih relevan.

Pendidikan dan kebudayaan dalam kehidupan masyarakat modern merupakan kebutuhan dasar manusia. Dengan demikian pelayanan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam rangka melaksanakan tugas pokoknya sudah semestinya meliputi seluruh bangsa dan menyentuh langsung sendi-sendi kehidupan masyarakat. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) yang tugas pokoknya menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintah dan pembangunan di bidang pendidikan dan kebudayaan, sangat berperan besar.

Salah satu upaya pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan telah dan sedang direalisasikan melalui Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) 9 Tahun yang dicanangkan sejak Tanggal 2 Mei 1994 yang harus tuntas dalam kurun waktu 15 tahun selama tiga Pelita. Namun dengan perkembangan globalisasi, pemerintah melakukan percepatan penuntasan program ini menjadi 10 (sepuluh) tahun (2 Pelita), yaitu dari Tahun 1994/1995 sampai dengan Tahun 2003/2004.

Pendidikan dasar di Indonesia diartikan sebagai pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan enam tahun di Sekolah Dasar dan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau satuan pendidikan yang sederajat. Pendidikan dasar bertujuan untuk memberikan bekal kemampuan dasar kepada peserta didik untuk mengembangkan kehidupannya sebagai pribadi, anggota

masyarakat, warga negara dan anggota umat manusia serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti jenjang pendidikan menengah (PP No. 28 Tahun 1990).

Apabila konsep pendidikan dasar tersebut disimak, maka dapat dikatakan bahwa salah satu pemikiran yang tergantung di dalamnya yaitu pendidikan dasar merupakan "modal dasar" bagi pembentukan manusia Indonesia yang dicita-citakan. Modal dasar ini memiliki dua dimensi, yaitu dimensi konsumtif dan investatif. Dilihat dari segi konsumtif, modal dasar tersebut harus memungkinkan manusia Indonesia yang dapat memenuhi kehidupan. Sedangkan aspek investatif harus memungkinkan dimilikinya kemampuan untuk mengembangkan kemandirian berlanjut. Perspektif tersebut hendaknya perlu memperhatikan faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kecenderungan kehidupan masyarakat Indonesia.

Untuk menikmati hidup dan kehidupan, pendidikan dasar hendaknya mampu membangun kesadaran dan perwujudan sikap dan perilaku individu dalam konteks jaringan sosial kepentingan umum, seperti pelayanan dan kepastian hukum, penghargaan terhadap nilai waktu, peka terhadap hal yang menyangkut hak orang lain dalam situasi massa, terbentuknya perilaku spontan untuk menghindari konflik yang berkenaan dengan unsur-unsur SARA, kebersihan dan kesehatan lingkungan, mematuhi tatanan kehidupan (berlalu-lintas misalnya), dan lain-lain. Mengenai hal-hal



tersebut kiranya kita sependapat bahwa keadaanya masih memprihatinkan. Aspek-aspek kehidupan manusia beradab yang dicontohkan di atas harus dibentuk dan pengembangannya perlu dikondisikan.

Untuk pengembangan kemandirian berlanjut, pendidikan dasar harus mengarahkan siswa untuk belajar bagaimana belajar. Hal ini tidak didapatkan sekedar dari isi kurikulum yang diterapkan, tetapi dari pola belajar yang digunakan. Jadi membangun sikap dan etos kerja dan belajar yang dijiwai kemandirian yang berkelanjutan perlu dilakukan melalui proses belajar dan mengajar, dimana para siswa (1) dilatih dan diberi kebebasan untuk selalu bertanya dan mempertanyakan semua hal yang mapan sekalipun, (2) selalu diberi peluang untuk mengka-ji hal-hal baru, (3) selalu belajar untuk mendengar (*listen*) dari semua pihak tanpa memandang asal-usul dari sumber bertanya, (4) peka terhadap apa yang terjadi di sekitar mereka, (5) menghargai perbedaan pendapat, inovasi, dan kreativitas, dan (6) dilatih untuk membangun sesuatu yang baru dari pendapat-pendapat yang berbeda. Cara belajar seperti ini disebut "*learn how to learn*" (Toffler, 1981) atau "*inovative learning*" (Botkin, Elmandjra, dan Malitza, 1979 dikutip oleh Frans Mardi Hartanto, 1991).

Gambaran tersebut membawa pemikiran bahwa upaya penanggulangan krisis pendidikan sebagai akibat pengaruh

krisis ekonomi yang berkepanjangan, penuntasan Wajib Dikdas 9 Tahun merupakan salah satu pilihan yang lahir berdasarkan kondisi objektif dan perlu diimplementasikan dalam bentuk manajemen strategik yang terencana, terorganisir dan terkendali.

Apabila dikaitkan dengan empat (4) strategi pokok kebijakan Depdikbud yang terdiri dari peningkatan kesempatan dan perluasan pendidikan, peningkatan kualitas, relevansi, serta efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan, maka yang berkenaan dengan kebijakan peningkatan kesempatan dan perluasan pendidikan, upaya peningkatan Angka Melanjutkan lulusan SD/MI ke SLTP/MTs merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam rangka penuntasan Program Wajib Dikdas 9 Tahun, dan sudah sepantasnya dilakukan dengan efektif dan efisien.

## **2. Perlunya Perencanaan Strategik dalam Penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun**

Ditinjau dari bentuk keorganisasian manajemen sistem pendidikan nasional mempunyai ruang lingkup substansi perencanaan, dan kewilayahan. Perencanaan pendidikan dapat dibagi pula ke dalam tingkat-tingkat perencanaan seperti: tingkat perencanaan makro, meso dan tingkat perencanaan mikro. Dengan istilah yang lebih populer, perencanaan makro adalah perencanaan pada tingkat pusat (nasional), perencanaan meso adalah perencanaan pada tingkat propinsi, sedangkan perencanaan mikro adalah perencanaan pada tingkat kabupaten atau



kecamatan. Demarkasi dari pembagian tersebut sebenarnya lebih bersifat konstektual daripada bersifat konseptual dan teknikal (Soenarya, 1988:1-2).

Apakah perencanaan tingkat makro lebih strategik dibanding perencanaan meso atau mikro? Jawabannya bisa "ya" dan bisa "tidak". Dalam kontek wilayah dari substansi yang direncanakan, pada tingkatan makro mencakup seluruh substansi tentunya menjadi bidang garapan, dan bersifat strategik karena memberi arah dan panduan bagi proses perencanaan bagi tingkatan di bawahnya, sehingga perencanaan meso dan mikro akan lebih bersifat teknis operasional. Perencanaan mikro akan bersifat strategik apabila urgensi dari substansi yang direncanakan lebih memberikan prioritas (stratum) terhadap proses-proses perencanaan pada tingkatan kelembagaan. "Persoalan strategik lebih ditekankan pada urgensi dari substansi persoalan yang menjadi bidang garapan perencanaan dibanding tingkatan wilayah perencanaan" (Yoyon Bahtiar Irianto, 1997:19).

Berdasarkan pada pandangan tersebut, penulis berpendapat bahwa sekalipun perencanaan berada pada tingkatan wilayah kabupaten berada pada tingkatan mikro, namun apabila urgensi substansi yang digarap dalam proses perencanaan itu bersifat menentukan langkah-langkah perencanaan berikutnya, maka perencanaan mikro tersebut dapat dikatakan sebagai perencanaan strategik.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989, yang selanjutnya diikuti oleh peraturan pelaksanaannya mulai PP Nomor 27 sampai PP Nomor 30 Tahun 1990, merupakan langkah strategis dalam sejarah pembaharuan pendidikan di Indonesia. Namun apakah langkah strategis ini sudah ditunjang oleh sub sistem perencanaan yang mantap dan terintegrasi, sistem informasi yang akurat untuk mendukung pelaksanaan undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut? Seandainya sudah memiliki, apakah sistem perencanaan tersebut masih relevan dengan tuntutan undang-undang dan peraturan pemerintah itu? Pendekatan mana yang mesti kita ambil yang sesuai dengan kondisi objektif Indonesia yang beranekaragam?

Pengamatan penulis tentang perencanaan pendidikan di Indonesia paling tidak dapat diungkapkan dari tiga tinjauan, yaitu:

Pertama, bahwa perencanaan pendidikan di Indonesia memerlukan pendekatan yang sesuai dengan kehendak pasal 5, 6, dan 7 UUSPN No.2 Tahun 1989. Dilihat dari segi kuantitatif, usia SD, SLP, SLA, dan PT, desakannya sangat kuat hingga seringkali aspek kualitatif hampir dinomorduakan. Pada lulusan yang siap masuk lapangan kerja, timbul gejala pengangguran orang-orang terdidik karena ketidakcocokan dari tuntutan lapangan kerja, sehingga menimbulkan ketidakpuasan dari golongan pemakai lulusan sistem pendidikan, khususnya masyarakat ekonomi

dan industri. Maka, pendidikan pun tidak sekedar memenuhi tuntutan masyarakat dalam bentuk wajib belajar 9 tahun, namun harus mampu menyiapkan tenaga terampil untuk sektor ekonomi dan industri. Kemudian, sejumlah biaya yang dihabiskan dalam memperoleh pendidikan harus kembali dalam bentuk penghasilan yang lebih dari jumlah modal yang dikeluarkan, baik bagi kesejahteraan individu maupun pembangunan ekonomi negara. Dan juga, mahalny biaya pengelolaan pendidikan dan keterbatasan sumber dana menyebabkan biaya itu harus dikelola dengan secermat dan seefisien mungkin. Seperti adanya PPBS atau SP4, ini merupakan perwujudan dari penggunaan pendekatan *cost-effectiveness* di dunia pendidikan kita. Dengan melihat kenyataan-kenyataan itu, tampaknya memerlukan suatu pendekatan secara integratif yang sesuai dengan tujuan, jenjang, jenis dan jalur pendidikan sebagaimana kehendak UUSPN No.2 Tahun 1989.

Kedua, dalam masalah proses dikenal dalam bentuk pendekatan perencanaan *administratif* dan pendekatan perencanaan "*grass-roots*". Pendekatan proses perencanaan pendidikan dewasa ini masih tergolong pendekatan administratif, karena hampir semua perencanaan pendidikan dirumuskan dan ditetapkan oleh administrator pada jenjang tertinggi seperti Dirjen. Pendekatan ini sering menimbulkan masalah seperti kekurangcocokan dengan lingkungan setempat, miskomunikasi, dan sebagainya.

Dalam pada itu Yoyon Bahtiar Irianto (1997:24) secara tegas mengatakan *sudah saatnya perlu pengembangan perencanaan yang bersifat "grass-roots approach"* yang memberi hak kepada para pengelola program pendidikan untuk mengembangkan sistem perencanaan yang dinilai paling cocok dengan lembaganya. Bila model yang dikembangkan dinilai baik, maka melalui proses "*bottom-up*" bisa disebarkan sebagai model yang pantas untuk diterapkan.

Ketiga, dalam struktur organisasi sistem pendidikan nasional, lebih banyak menunjukkan karakteristik yang mencerminkan pola yang bersifat sentralistis dan berkembang ke arah dekonsentrasi dalam bidang tertentu. Pengembangan pola perencanaan yang bersifat desentralistis nampak belum terbina secara efektif keberadaannya dalam pembinaan pendidikan.

Penerapan pola pengembangan fungsi perencanaan pendidikan yang bersifat sentralistis memang memiliki keunggulan seperti adanya keseragaman dalam menjalankan kegiatan pendidikan, kesatuan dan persatuan bangsa, merupakan hasil para ahli yang memang berkumpul di tingkat pusat. Namun yang sangat memprihatinkan adalah kesanggupan lembaga untuk tanggap dan inovatif menjadi lemah, di samping ketidakcocokan dengan kondisi daerah, sering terjadi salah tafsir, sehingga sering menimbulkan penyimpangan-penyimpangan.

Penerapan dekonsentrasi sebagai upaya mengatasi

kelemahan sentralisasi, dilakukan dengan menunjuk aparat pusat yang ditempatkan di wilayah, seperti adanya Kantor Wilayah. Namun masukan dari daerah pun masih belum tergambarkan dengan akurat bagi kepentingan perencanaan yang masih di tangan orang pusat. Jadi dekonsentrasi juga belum dapat mengatasi kelemahan perencanaan sentralisasi. Pemberian peluang untuk mengembangkan bobot lokal dalam perencanaan pendidikan, juga belum banyak membantu menyelamatkan kebutuhan atau tuntutan regional.

*Penerapan desentralisasi* wewenang untuk mengemban fungsi perencanaan nampaknya merupakan alternatif lain yang perlu segera dilaksanakan. Pola ini diharapkan akan memiliki kesanggupan yang lebih baik dalam mengantisipasi berbagai tantangan setempat dan lebih fleksibel dalam menyesuaikan diri dengan kondisi yang ada. Namun keraguan pun muncul, apakah pihak daerah sudah siap dengan berbagai resikonya, seperti otonomi daerah, kemampuan manusianya, dan sumber dananya?

Desentralisasi dalam manajemen pembangunan yang diwujudkan dengan Otonomi Daerah dengan titikberat pada Daerah Tingkat II membawa implikasi pada manajemen pendidikan dewasa ini. Semua urusan pendidikan akan dikelola oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Dati II. Fungsi dan peran Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Tingkat Kabupaten/Kotamadya hanya bertanggungjawab langsung dalam hal supervisi guru SD dan SLTP (Education

Sector Unit East Asia and Pacific Regional Office, *Education in Indonesia: From Crisis to Recovery*, September 23, 1998, p.79). Karena itu, penggunaan atau aplikasi konsep perencanaan mikro sangat relevan di dalam sektor-sektor pelayanan sosial, khususnya dalam bidang pendidikan.

Soenarya (1988:2) memandang bahwa, perencanaan mikro pada dasarnya merupakan lanjutan dari suatu konsep perencanaan pada semua tingkat perencanaan, namun perencanaan mikro lebih berakar pada tingkat yang paling bawah (*grassroot level*). Perencanaan pada tingkatan makro biasanya hanya memperhatikan berbagai sasaran dan prioritas pada tingkat nasional dan atau propinsi. Sebaliknya perencanaan pendidikan pada tingkatan mikro, memodifikasi sasaran dan prioritas tersebut kemudian disesuaikan dengan kondisi sosio-kultural dan dinamika kehidupan pada tingkat lokal. Perincian sasaran dan prioritas pada tingkat mikro dapat menyajikan suatu latar belakang yang lebih realistik daripada norma-norma yang bersifat abstrak yang dikembangkan pada tingkat nasional.

Laporan Regional Development Workshop on Micro Level Educational Planning and Management (Soenarya, 1988:3) dikemukakan: *Pertama, micro-level planning may be viewed as an activity within multi level planning; Kedua as an entity within the context of local level education*



*development*. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sebagai aktivitas dalam kerangka mutli-level planing, perencanaan makro bertujuan untuk meningkatkan kemampuan perencanaan pada tingkat meso dan mikro.

Dihubungkan dengan persoalan penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun pada tingkat kabupaten/kotamadya, minimal terdapat dua alasan mengapa perencanaan mikro yang bersifat strategik. Pertama, perencanaan makro kurang memperhitungkan situasi dan kondisi yang ada di lapangan secara terinci seperti, faktor-faktor lingkungan, fasilitas infrastruktur yang ada dan aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang. Perencanaan yang dituangkan pada perencanaan makro menjurus pada hal-hal yang bersifat abstrak dan hanya dipahami oleh beberapa orang tertentu saja. Kedua, karena sifatnya yang sangat umum dan mendasar, perencanaan makro tidak mungkin melibatkan para pelaksana atau para fungsionaris pada tingkat kabupaten/kotamadya di dalam proses perencanaan. Padahal keterkaitan dan komitmen para pelaksana ini sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan gambaran tersebut, maka masalah ini penting untuk dikaji melalui penelitian ilmiah didasarkan pertimbangan bahwa peningkatan kesempatan melanjutkan pendidikan merupakan penjabaran dari strategi pembangunan pendidikan yang telah ditetapkan, sehingga diperlukan suatu strategi yang dapat mengimplementasikan

kebijakan tersebut secara produktif, efektif dan efisien. Di samping itu, pengelola program Wajar Dikdas 9 Tahun secara organisatoris merupakan kegiatan yang terkoordinasi antara instansi, baik secara horizontal maupun vertikal, mulai pengelola tingkat kecamatan sampai tingkat kabupaten/kotamadya. Karena itu adanya rencana strategik yang dihasilkan melalui pemecahan masalah yang akan diteliti ini dapat dijadikan acuan oleh setiap gugus pengelola program, baik pada instansi vertikal maupun horizontal.

## **B. Fokus Penelitian**

Kasus implementasi kebijakan Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu, sejak perintisan dan penancangan Program Wajar Dikdas 9 Tahun pada Tanggal 2 Mei 1994, kemajuan pendidikan di Kabupaten Indramayu belum cukup menggembirakan. Sekalipun pelaksanaan pembangunan di daerah ini telah menyebabkan maraknya suasana belajar di berbagai jenis, jalur dan jenjang pendidikan, namun pengaruh krisis ekonomi yang berkepanjangan sekarang ini, pelayanan pendidikan untuk daerah terpencil dan penduduk miskin sangat terganggu.

Pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu dapat diungkapkan sebagai berikut:

### **1. Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI)**

Tahun 1998/1999 jumlah siswa seluruhnya dan siswa

usia 7-12 tahun SD+MI masing-masing sebanyak 216.076 dan 196.705 orang yang tersebar di 1.075 SD dan 116 MI di seluruh kelurahan/desa. Jumlah SD dan MI seluruhnya sebanyak 1.191 lembaga. Untuk menampung siswa sebanyak tersebut tersedia ruang kelas (RK) sebanyak 6.766 ruang dengan rincian 6.070 ruang kelas SD atau 89,7% dan 696 ruang kelas MI atau 10,3 %, dengan jumlah rombongan belajar atau kelas sebanyak 8.127 kelas dengan rincian 7.431 kelas SD atau 91,4% dan 696 kelas MI atau 8,6%. Ini berarti terdapat shift 1.361 pada SD dan 0 pada MI. Dengan demikian ruang kelas di MI belum didayagunakan secara optimal.

Guru yang mengajar di SD/MI sebanyak 6.930 orang dengan rincian 6.133 guru SD atau 88,5% dan 797 guru MI atau 11,5%. Dari jumlah guru sebanyak itu terdapat guru SD yang tidak layak mengajar sebanyak 203 orang (3,3%) dan guru MI yang tidak layak mengajar sebanyak 506 orang (63,5%). Hal ini perlu mendapat perhatian agar jumlah guru yang tidak layak mengajar dapat ditekan secara bertahap dalam rangka peningkatan mutu pendidikan.

Tinggi rendahnya efisiensi internal dipengaruhi oleh besar-kecilnya angka mengulang, angka putus sekolah, dan angka lulusan. Angka Mengulang masih cukup tinggi, yaitu 3,12% pada SD, 2,43% pada MI dan 3,07% pada SD+MI. Besarnya angka mengulang pada SD berpengaruh negatif terhadap pencapaian efisiensi internal SD. Angka

putus sekolah di SD lebih tinggi dibanding MI, yaitu 1,07% pada SD, 0,94 pada MI dan 1,06% pada SD+MI. Sedangkan angka lulusan dirasakan cukup baik walaupun perlu lebih ditingkatkan di masa depan. Angka lulusan itu adalah 99,08% pada SD, 98,12 pada MI dan 99,01% pada SD dan MI.

Tabel-1  
KEADAAN UMUM PENDIDIKAN SD DAN MI  
DI KABUPATEN INDRAMAYU TAHUN 1998/1999

Variabel	SD	MI	SD + MI
1. Penduduk Usia sekolah	X	X	200.554
2. Sekolah Negeri dan Swasta	1.075	116	1.191
3. Siswa seluruhnya Negeri+swasta	199.781	16.295	216.076
4. Siswa 7-12 tahun Negeri+Swasta	181.699	15.006	196.705
5. Angka Partisipasi Kasar	X	X	107,74%
6. Angka Partisipasi murni	X	X	98,08%
7. Kelas Negeri + Swasta	7.431	696	8.127
8. Ruang Kelas Negeri + Swasta	6.070	696	6.766
9. Rasio Kelas/Ruang Kelas	1,22	1	1,20
10. Guru Negeri + Swasta	6.133	797	6.930
11. Guru:			
a. Ijasah di bawah SLTA	164	89	253
b. SLTA Non-Keguruan	39	417	456
c. SLTA Keguruan	787	127	914
d. PGSLTP/D-1	43	13	56
e. PGSLTA/D-II	4.781	104	4.885
f. D-III	72	17	89
g. Sarmud Non Keguruan	0	0	0
e. Sarmud Keguruan	0	0	0
f. Sarjana Non-Keguruan	0	0	0
g. Sarjana Keguruan	247	30	277
h. Pasca Sarjana	0	0	0
12. Guru Layak Mengajar	5.100	151	5.351
Semi Layak Mengajar	830	140	970
Tidak layak mengajar	203	506	709
13. Angka Mengulang	3,12%	2,43%	3,07%
Putus Sekolah	1,07%	0,94%	1,06%
Melanjutkan ke SLTP	X	X	60,18%
ke MTs.	X	X	21,77%

Sumber: 1. Statistik BPS;  
2. RKSD/MI 1998

## 2. Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs)

Pada Tahun 1998/1999 Angka Partisipasi Kasar (APK) SLTP/MTs cukup tinggi yaitu 55,05% sedangkan Angka Partisipasi Murni (APM) 52,28%. Pencapaian angka partisipasi itu didukung oleh peranan sekolah swasta sekitar 16,17%.

Jumlah siswa seluruhnya dan siswa usia 13-15 tahun masing-masing sebanyak 63.681 dan 60.954 orang yang mengikuti pendidikannya di SLTP Negeri 40.132 orang dan Swasta 10.144 orang serta di MTs Negeri 5.118 orang dan Swasta 8.287 orang yang tersebar di kecamatan-kecamatan. Jumlah sekolah SLTP dan MTs Negeri dan Swasta seluruhnya adalah 158 lembaga. Untuk menampung siswa sebanyak itu telah tersedia Ruang Kelas (RK) sebanyak 1.047 ruang terdiri atas 751 RK di SLTP (71,73%) dan 296 RK di MTs (28,27%). Sedangkan jumlah rombongan belajar atau kelas yang ada sebanyak 1.342 kelas, terdiri atas 1.019 kelas SLTP (75,93%) dan 323 kelas MTs (20,07%). Perbandingan kelas dan ruang kelas tersebut menunjukkan adanya shift yang cukup, yaitu rasio kelas dengan RK pada SLTP 1,36 dan MTs 1,09 atau pada SLTP+MTs 1,28.

Guru yang mengajar di SLTP + MTs berjumlah 3.105 orang terdiri atas 2.099 guru SLTP (67,60%) dan 1.006 guru MTs (32,40%). Diantara jumlah guru tersebut, 423 guru SLTP tidak layak mengajar (20,15%) dan 428 guru MTs tidak layak mengajar (42,54%). Hal ini perlu perhatian

agar di masa yang akan datang jumlah guru yang tidak layak mengajar ini dapat dikurangi secara bertahap.

Dalam pengelolaan SLTP dan MTs perlu diperhatikan efisiensi internal. Besar kecil efisiensi internal ini dipengaruhi oleh besar kecilnya angka mengulang, angka putus sekolah, dan angka lulusan. Angka mengulang dan angka putus sekolah relatif rendah, sedangkan angka lulusannya cukup tinggi. Pada SLTP angka mengulang dan putus sekolah masing-masing adalah 97,79%. Pada MTs angka mengulang dan putus sekolah masing-masing adalah 1,96% dan 1,65%, dengan angka lulusan sebesar 97,44%.

Sementara angka melanjutkan dari SLTP/MTs ke MA masih relatif rendah yaitu 5,37%, dibanding dengan angka melanjutkan SLTP/MTs ke SMU dan SMK masing-masing sebesar 30,62% dan 14,27% (lihat Tabel-2, di halaman 21).

Persoalan yang muncul berdasarkan data-data pada Tabel-1 dan Tabel-2 di atas menunjukkan bahwa APM pada jenjang Sekolah Dasar dihubungkan dengan sasaran utama Wajar Dikdas 9 Tahun adalah pemerataan pendidikan, sedangkan pada SD/MI baik APK maupun APM telah mencapai 108,29% dan 98,44% sehingga pada tingkatan ini dianggap tidak menunjukkan masalah yang sangat krusial. Karena itu penelitian difokuskan pada analisis ini diprioritaskan tentang masalah yang terjadi pada tingkatan SLTP/MTs, sehingga yang memerlukan pengkajian lebih dalam adalah: (1) Mengapa Angka Partisipasi Kasar (APK)



hanya 55,05%? (2) Mengapa Angka Partisipasi Murni (APM) hanya 52,28%? (3) Mengapa Angka Partisipasi Sekolah (APS) hanya 54,46%? (4) Bagaimana sebaran perolehan APK/APM dan APS tiap kecamatan dilihat dari tingkat penghasilan kotor perkapita masyarakat setempat (*Produk Domestik Regional Bruto disingkat PDRB*)?

Tabel-2  
KEADAAN UMUM PENDIDIKAN SLTP DAN MTs  
DI KABUPATEN INDRAMAYU TAHUN 1998/1999

VARIABEL	SLTP	MTs	SLTP+MTs
1. Penduduk Usia Sekolah	X	X	113.976
2. Sekolah Negeri dan Swasta	101	57	158
3. Siswa seluruhnya Negeri+swasta	50.276	13.405	62.739
4. Siswa 13-15 tahun Negeri+Swasta	47.728	12.731	59.591
5. Angka Partisipasi Kasar (APK)	X	X	55,05%
6. Angka Partisipasi Murni (APM)	X	X	52,28%
7. Kelas Negeri + Swasta	1.019	323	1.347
8. Ruang Kelas Negeri + Swasta	751	296	1.047
9. Rasio Kelas/Ruang Kelas	1,36	1,09	1,28
10. Guru Negeri + Swasta	2.099	1.006	3.105
11. Guru:			
a. Ijasah di bawah SLTA	211	396	607
b. PGSLTP/D-1	212	32	244
c. PGSLTA/D-II	331	83	414
d. D-III Non Keguruan	26	7	33
e. D-III Keguruan	421	71	492
f. Sarmud Non Keguruan	30	27	57
g. Sarmud Keguruan	710	65	136
h. Sarjana Non-Keguruan	52	49	101
i. Sarjana Keguruan	745	276	921
j. Pasca Sarjana	0	0	0
12. Guru Layak Mengajar	853	359	1.212
Semi Layak Mengajar	823	219	1.042
Tidak layak mengajar	423	428	851
13. Angka Mengulang	1,96%	1,69%	1,90%
Putus Sekolah	1,88%	1,65%	1,83%
Lulusan	97,79%	97,44	97,73%
Melanjutkan ke SMU	X	X	30,62%
ke SMK	X	X	14,27%
ke MA	x	x	5,37%
ke SM+MA	x	x	50,26%

Sumber: 1. Statistik BPS; 2. RKSLTP & MTs 1998; 3. RKSM 1998

Persoalan lainnya berkenaan dengan sebaran angka-angka yang tidak merata pada setiap kecamatan sebagaimana dapat dilihat pada Tabel-3 berikut.

Tabel-3  
SEBARAN ANGKA PARTISIPASI SEKOLAH (APS)  
JENJANG PENDIDIKAN DASAR DI KABUPATEN INDRAMAYU  
TAHUN PELAJARAN 1998/1999

KECAMATAN	Penduduk Usia 13-15 Thn.	Siswa SLTP + MTs + Paket B				APK (%)		APM (%)		Jmlh. Siswa Usia 13-15 di SKLH	A P S (%)
		Seluruhnya		Usia 13-15 Th		Ter- masuk Paket B	Tidak trmasuk Paket B	Ter- masuk Paket B	Tidak trmasuk Paket B		
		Masuk Paket B	Non Paket B	Masuk Paket B	Non Paket B						
1. Indramayu	7.979	3.073	2.913	2.760	2.715	38,51	36,51	34,59	34,03	2050	25,69
2. Sindang	5.910	4.836	4.716	4.519	4.487	81,83	79,80	76,46	75,92	3821	64,64
3. Lohbener	5.170	3.294	3.174	3.029	3.003	63,71	61,39	58,59	58,09	1693	32,75
4. Karangampel	8.275	4.602	4.522	4.303	4.280	55,61	54,65	52,00	51,72	4291	51,85
5. Krangkeng	5.330	1.829	1.749	1.673	1.660	34,32	32,81	31,39	31,14	3693	69,29
6. Juntinyuat	4.465	3.459	3.339	3.229	3.205	77,47	74,78	72,32	71,78	2340	52,40
7. Jatibarang	3.943	4.314	4.154	4.000	3.968	109,41	105,35	101,45	100,63	3181	80,67
8. Sliyeg	5.630	3.018	2.898	2.748	2.727	53,61	51,47	48,81	48,44	3199	56,81
9. Kertasemaya	5.236	4.179	4.019	3.851	3.824	79,81	76,76	73,55	73,03	3735	71,32
10. Bangodua	4.628	1.656	1.576	1.524	1.510	35,78	34,05	32,93	32,63	1837	39,69
11. Losarang	3.806	2.111	1.991	1.929	1.903	55,47	52,31	50,68	50,00	1827	48,01
12. Cikedung	4.994	3.304	3.144	2.980	2.949	66,16	62,96	59,67	59,05	3086	61,78
13. Lelea	3.200	2.046	1.886	1.802	1.766	63,94	58,94	56,31	55,19	649	20,27
14. Kandanghaur	6.242	2.813	2.773	2.647	2.641	45,07	44,42	42,41	42,31	2613	41,86
15. Gabuswetan	3.855	1.862	1.822	1.679	1.674	48,30	47,26	43,55	43,42	2663	69,08
16. Anjatan	6.174	4.148	4.028	3.833	3.802	67,18	65,24	62,08	61,58	3218	52,13
17. Haurgeulis	7.756	4.576	4.496	4.328	4.299	59,00	57,97	55,80	55,43	7109	91,66
18. Widasari	2.779	2.050	1.930	1.823	1.800	73,77	69,45	65,60	64,77	2066	74,34
19. Bongas	3.751	1.754	1.714	1.660	1.654	46,76	45,69	44,25	44,09	612	16,32
20. Sukra	8.870	3.232	3.152	3.056	3.040	36,44	35,54	34,45	34,27	4531	51,08
21. Kroya	3.740	1.199	1.119	1.105	1.089	32,06	29,92	29,55	29,12	2612	69,85
22. Balongan	2.243	1.704	1.624	1.608	1.595	75,97	72,40	71,69	71,11	1247	55,60
Kab. Indramayu	113.976	65.059	62.739	60.086	59.591	57,08	55,05	52,72	52,28	62070	54,46

Sumber: Statistik BPS.

Tabel-3 di atas menunjukkan gambaran bahwa masih ada kesenjangan perolehan angka partisipasi sekolah, yaitu ada suatu kecamatan yang memiliki APS tinggi,

namun di lain pihak ada kecamatan-kecamatan yang APS-nya di bawah 50% (sangat kecil) seperti Kecamatan Lohbener (32,75%), Kecamatan Bangodua (39,69%), Kecamatan Lelea (20,27%), Kecamatan Losarang (48,01%), Kecamatan Kandanghaur (41,86%) dan Kecamatan Bongas (16,32%). Sehingga, sekalipun pada kecamatan-kecamatan lainnya menunjukkan perolehan APS relatif tinggi, namun secara kumulatif APS pada tingkat kabupaten hanya mencapai 54,46% dan yang 45,34%-nya kemana? Berdasarkan data-data tersebut, maka penelitian difokuskan pada analisis mengapa terjadi perolehan angka demikian minim? Faktor-faktor apa yang menyebabkan rendahnya APS tersebut?

Selanjutnya, latar belakang masalah menunjukkan gambaran bahwa faktor-faktor lingkungan sering kurang diperhitungkan dalam perencanaan pendidikan, sehingga menimbulkan masalah antara lain: (1) input pendidikan kurang dikelola secara optimal, (2) output pendidikan kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam menunjang pembangunan nasional. Padahal, pendidikan dan segala permasalahannya tidak berdiri sendiri, melainkan terkait pula dengan masalah-masalah di luar sektor pendidikan. Pendidikan sebagai institusi masyarakat, tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat dan lingkungannya. Pendidikan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat setempat.

Faktor-faktor lingkungan secara langsung maupun

tidak langsung berpengaruh terhadap perkembangan pendidikan. Faktor-faktor lingkungan tersebut adalah administrasi pemerintah daerah, demografi, geografi, budaya, agama, ekonomi, politik, hankamnas, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta transportasi dan komunikasi.

Dengan memperhitungkan pengaruh faktor-faktor lingkungan, maka melalui penelitian ini, perencana dapat: (1) memahami pengaruh timbal balik antara faktor lingkungan dan pendidikan, (2) mengaplikasikan pemanfaatan potensi faktor lingkungan seoptimal mungkin dalam perencanaan pembangunan pendidikan, dan (3) membantu pengembangan lingkungan melalui perencanaan pendidikan.

Belum mampunya Kabupaten Indramayu mencapai target Nasional sebesar 85% dalam upaya penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun dipengaruhi beberapa faktor, yaitu mungkin karena faktor kondisi geografis, kondisi sosial ekonomi masyarakat, kelayakan dana, sarana dan prasarana pendidikan yang tersedia. Namun, sinyalemen tersebut perlu dipertanyakan: Apakah kondisi Kabupaten Indramayu merupakan daerah yang berbeda dari kabupaten lainnya? Kalau berbeda, artinya permasalahan-permasalahan yang menghambat program penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun harus berbeda dengan DT II yang lain. Bila sebaliknya, mengandung arti bahwa masalah tersebut lebih disebabkan karena faktor manajemen yang dilakukan jajaran pengelola sistem yang kurang atau belum efektif. Karena itu,

melalui penelitian ini perlu ditemukan kembali faktor-faktor penghambat penuntasan wajar dikdas yang sesungguhnya, sehingga ditemukan alternatif penyelesaiannya yang lebih efektif dan efisien.

### C. Rumusan Masalah

Fokus penelitian menunjukkan bahwa masalah pokok penelitian ini adalah: *Upaya meningkatkan angka melanjutkan sekolah dari SD/MI ke SLTP/MTs sehingga program Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu sampai Tahun 2003/2004 dapat dituntaskan.*

Berdasarkan masalah pokok tersebut, maka disusun pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana gambaran nyata pendidikan dasar sampai tahun pelajaran 1998/1999 di Kabupaten Indramayu?  
Pertanyaan penelitian ini, dimaksudkan untuk mendeskripsikan data tentang:
  - a. Gambaran keadaan pemerataan pendidikan dasar di kabupaten Indramayu;
  - b. Gambaran keadaan mutu pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu;
  - c. Gambaran keadaan tingkat kesesuaian pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu;
  - d. Gambaran tingkat pencapaian tujuan pengelolaan pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu.
2. Bagaimana gambaran nyata Angka Partisipasi Kasar (APK),

Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Partisipasi Sekolah (APS), dan Angka Melanjutkan (AM) berdasarkan tingkat penghasilan kotor perkapita masyarakat setempat (Produk Domestik Regional Bruto) pada pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu?

3. Apa yang menjadi faktor penyebab yang menghambat peningkatan angka melanjutkan dari SD/MI ke SLTM/MTs dalam pelaksanaan Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu?
4. Upaya apa yang dapat dijadikan alternatif strategi untuk meningkatkan peningkatan angka melanjutkan sekolah lulusan SD/MI ke SLTP/MTs dalam penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu?

Pertanyaan penelitian ini, dimaksudkan untuk mendeskripsikan beberapa alternatif tindakan sebagai bahan masukan dalam menyusun model perencanaan strategik sesuai dengan permasalahan pendidikan dasar yang dihadapi Kabupaten Indramayu. Unsur-unsur yang dikembangkan dalam penerapan model ini berkenaan dengan:

- a. Landasan filosofis penyusunan rencana strategik;
- b. Visi, misi, tujuan, target dan sasaran yang diemban dalam penuntasan Wajar Dikdas;
- c. Identifikasi kebutuhan yang diinginkan dalam peningkatan angka melanjutkan lulusan SD/MI ke SLTP/MTs;
- d. Alternatif strategi yang dijadikan pilihan tindakan untuk mengatasi penyebab rendahnya angka melanjutkan sekolah;



- e. Kegiatan yang dijadikan prioritas program dalam upaya meningkatkan angka melanjutkan sekolah;
- f. Implementasi program operasional yang dijadikan pilihan strategi penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun;
- g. Sistem penganggaran yang dibutuhkan untuk implementasi rencana;
- f. Sistem monitoring, evaluasi dan pelaporan dalam implementasi rencana.

#### **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

##### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk menemukan model rencana strategik yang dapat meningkatkan angka partisipasi sekolah khususnya dalam peningkatan angka melanjutkan lulusan SD/MI ke SLTP/MTs dalam rangka penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Memperoleh gambaran data tentang pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu;
- b. Memperoleh gambaran data tentang Angka Partisipasi Kasar (APK), Angka Partisipasi Murni (APM), Angka Partisipasi Sekolah (APS), dan Angka Melanjutkan (AM) berdasarkan tingkat penghasilan kotor perkapita masyarakat setempat (*Produk Domestik Regional Bruto*) pada pendidikan dasar di Kabupaten Indramayu;
- c. Menemukan faktor-faktor penyebab yang menghambat

upaya peningkatan angka partisipasi sekolah khususnya yang berkenaan dengan angka melanjutkan dari SD/MI ke SLTP/MTs di Kabupaten Indramayu;

- d. Menyusun rencana strategik peningkatan angka melanjutkan sekolah lulusan SD/MI ke SLTP/MTs di Kabupaten Indramayu Tahun 1998/1999 - 2003/2004.

## 2. Manfaat Penelitian

Masalah-masalah yang berkenaan dengan upaya menuntaskan Wajar Dikdas 9 Tahun, sebetulnya menuntut pemecahan yang didukung hasil penelitian, karena itu hasil penelitian ini akan dapat merangsang peneliti lain untuk turut mengembangkan pemikiran lebih lanjut; Pemecahan masalah ini berkaitan dengan disiplin ilmu Administrasi Pendidikan, karenanya melalui penelitian ini turut pula mengembangkan dan memperkaya hazanah Ilmu Administrasi Pendidikan, khususnya dalam bidang kajian perencanaan pendidikan.

Di samping itu, hasil penelitian ini dapat pula digunakan secara praktis dalam organisasi pendidikan, khususnya dalam membenahan, dan peningkatan mutu layanan manajemen pendidikan. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan oleh setiap pengelola organisasi pendidikan, baik pada tingkat lokal, regional maupun tingkat pusat sebagai model alternatif untuk kabupaten-kabupaten lain yang mempunyai karakteristik sama dengan Kabupaten Indramayu.

## E. Asumsi

Pokok-pokok pikiran yang dijadikan asumsi sebagai titik tolak penelitian ini, yaitu:

1. Pelaksanaan Program Wajar Dikdas 9 Tahun di Indonesia senantiasa dihadapkan pada permasalahan rumit (*complex*) yang disebabkan oleh keragaman sikap hidup masyarakat dan tekanan kehidupan bermasyarakat;
2. Penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun memerlukan pengelolaan yang lebih terencana, terorganisir dan terkendali sesuai dengan keragaman kondisi masyarakat dan tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan negara yang lebih luas;
3. Perencanaan strategik pendidikan bukan hanya dipandang penting sebagai bahan kajian akademik, namun dapat pula dipakai sebagai salah satu alternatif strategi dasar pembangunan pendidikan, khususnya dalam penuntasan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun.

## F. Pendekatan dan Paradigma Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian naturalistik-kualitatif, dengan mengutamakan deskripsi analitik pada semua fakta yang ditemui di lapangan. Penggunaan pendekatan kualitatif ini didasarkan pada pertimbangan Nasution (1988) yang mengemukakan bahwa pendekatan ini: (a) Memiliki kelenturan untuk menyesuaikan dengan hal-hal yang bersifat ganda; (b) Menyajikan

langsung hekekat dari hubungan antara peneliti dengan responden; (c) Lebih peka terhadap adanya penajaman nilai yang ditemui.

## 2. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian di sini maksudnya adalah cara berfikir yang dipakai dalam menghadapi realita objek penelitian. Seperti yang dikemukakan Nasution (1988:2):

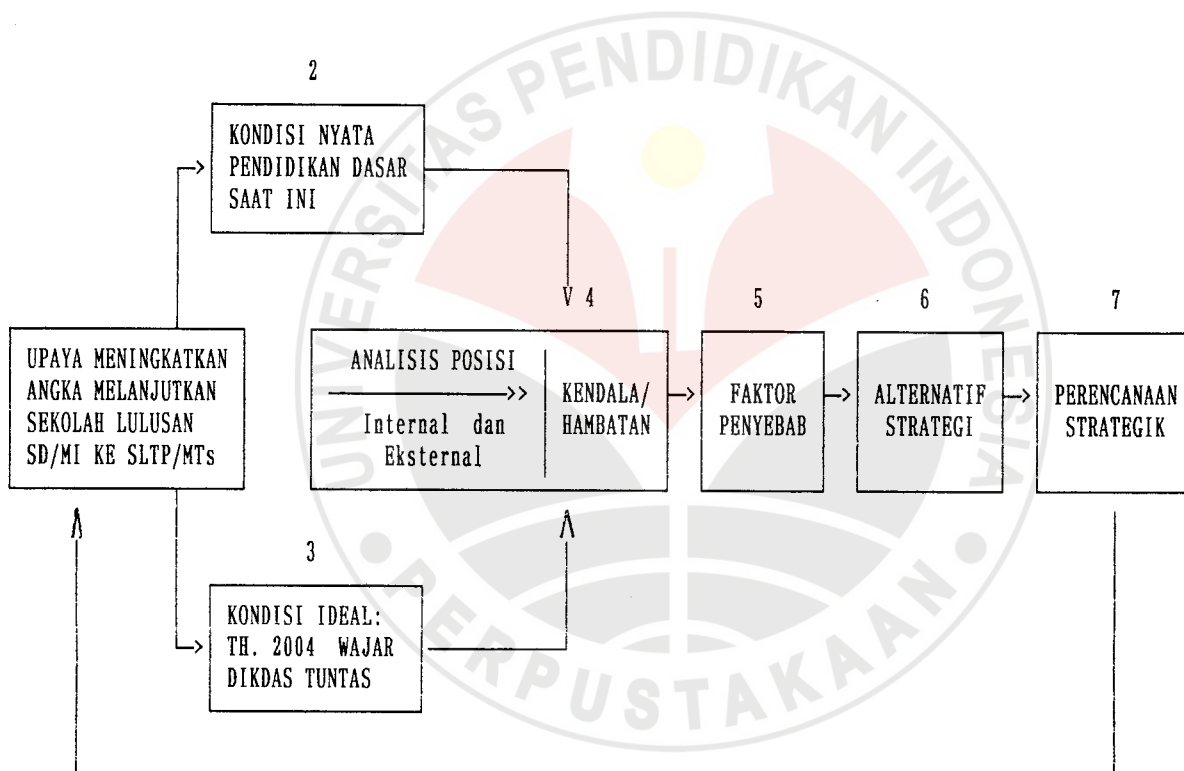
Paradigma ialah suatu perangkat kepercayaan, nilai-nilai, suatu pandangan tentang dunia sekitar. Paradigma mengarahkan penelitian. Dengan timbulnya paradigma baru tentang dunia, timbul pula paradigma baru dalam penelitian serta metode yang digunakan.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa paradigma merupakan perangkat berpikir yang didasari nilai-nilai keilmuan dan pendekatan penelitian yang dipakai. Mungkin saja menjadi suatu teori apabila dikembangkan melalui penelitian ilmiah.

Sejalan perkembangan ilmu administrasi pendidikan, mengenal paradigma tradisional dan paradigma modern. Paradigma tradisional bercirikan : (1) Sekolah dipandang sebagai sosial sistem; (2) Birokrasi dan birokratisasi menitikberatkan pada hirarki kekuasaan; (3) Pengambilan keputusan dipandang sebagai sentral dalam proses manajemen; (4) Berkembangnya kajian-kajian terhadap ilmu kepemimpinan; (5) Munculnya teori motivasi dan kepuasan Abraham Maslow. Sedangkan paradigma modern ditandai dengan berkembangnya paradigma yang menggunakan pendekatan sistem. Ada sistem terbuka, sistem tertutup,

kemudian muncul teori-teori seperti teori kontingensi dan model-model analisa organisasi.

Dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti, maka paradigma yang sesuai, adalah paradigma pengambilan keputusan yang dipandang sebagai sentral dalam proses manajemen. Analisa permasalahan tidak terlepas dari paradigma penelitian kualitatif secara keseluruhan. Secara rinci, paradigma penelitian digambarkan dalam kerangka pemikiran seperti tampak pada Gambar-1.



Gambar-1  
PARADIGMA PENELITIAN

Ilustrasi Gambar-1 di atas menunjukkan bahwa penelitian dilakukan dalam tahapan analisis, berikut:

Analisis kualitatif tahap pertama, dimulai dengan kajian terhadap manajemen pendidikan dasar, yang difokuskan pada esensi pelaksanaan Wajar Dikdas 9 Tahun di Kabupaten Indramayu, yaitu upaya meningkatkan anak usia 7-15 tahun harus berpendidikan minimal tingkat SLTP baik di lingkungan sekolah maupun luar sekolah (kotak-1).

Berdasarkan fokus tersebut, proses analisis diarahkan pada dua kondisi yang berbeda, yaitu: (1) Kondisi nyata pendidikan dasar pada saat ini (kotak-2), dan (2) Kondisi pendidikan dasar yang diinginkan (kotak-3), yaitu penuntasan Program Wajar Dikdas pada Tahun 2003/2004. Analisis terhadap kondisi nyata pendidikan dasar, ditelusuri bagaimana sebetulnya keadaan Angka Partisipasi Kasar dan Angka Partisipasi Murni (APK dan APM) yang diperoleh pada saat ini. Sedangkan analisis terhadap kondisi pendidikan dasar yang diinginkan berke-  
naan dengan kriteria ideal APK dan APM yang diharapkan dalam penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun sampai Tahun 2004.

Analisis kualitatif tahap kedua adalah analisis posisi terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul sebagai akibat dari kedua kondisi yang berbeda tadi (kotak-4). Pada analisis ini, harus sampai pada ditemukannya faktor-faktor yang menyebabkan munculnya masalah-masalah itu (kotak-5). Analisis selanjutnya, diarahkan pada pencarian alternatif strategik untuk memecahkan masalah yang ditemukan itu (kotak-6).



