

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Dalam buku *Politik Perencanaan Pendidikan di Negara Berkembang*, *pendidikan* diartikan sebagai kegiatan yang diorganisir untuk mengembangkan ilmu pengetahuan atau untuk mengadakan situasi belajar (Rowley, 1982). Konsepsi perencanaan pendidikan yang modern telah menarik minat para ahli dari berbagai disiplin ilmu yang memiliki pandangan masing-masing terhadap perencanaan. Di balik keanekaragaman ini tumbuhlah konsep baru. Para ahli dan administrator pendidikan di negara-negara berkembang telah menerima berbagai masukan dari disiplin ilmu yang berbeda-beda namun dapat memberikan kontribusi terhadap masalah pendidikan yang kian mendesak.

Perencanaan pendidikan yang baik adalah perencanaan pendidikan yang mampu bekerja secara lebih dekat dengan program-program perencanaan layanan insani, dikarenakan beragamnya peran pendidikan sehingga dipandang perlu untuk melibatkan berbagai tingkatan *stakeholders* yang ada di masyarakat, bukan hanya terbatas pada lingkungan sekolah atau pemerintah (Makmun, 2005). Bukan hanya perencanaan pendidikan berskala mikroskopik, namun harus pula menyentuh skala meso dan makroskopik.

Pelaksanaan perencanaan pendidikan tak dapat dipisahkan dari data. Data yang *valid* dan *reliable* menjadi bahan yang penting untuk menyusun suatu perencanaan yang akuntabel. Beranjak dari data tersebut, berbagai alternatif program untuk diaplikasikan di masa depan dapat dibuat, sebagai solusi dari fakta yang terjadi di lapangan pendidikan pada masa kini. Karena itulah ketersediaan data yang valid dan reliable menjadi sangat penting untuk penyusunan suatu perencanaan pendidikan.

Di negara yang sedang berkembang, perencanaan pendidikan merupakan suatu bagian vital dan mutlak dari rencana nasional. Pembangunan tak akan dapat direncanakan tanpa perencanaan tenaga kerja yang dididik melalui sistem pendidikan; bantuan nasional juga tak akan dapat digulirkan tanpa perencanaan

aktivitas pendidikan. Hubungan antara pemerintah dan rakyat, antara warga dan warga, antara bangsa dan bangsa lain akan dipengaruhi oleh aktivitas pendidikan yang direncanakan dan dilaksanakan (Rowley, 1982).

Perencana pendidikan harus dapat merencanakan penggunaan tenaga, fasilitas dan dana yang ada secara optimal agar harapan masyarakat terhadap pendidikan dapat terpenuhi. Harapan untuk pendidikan nasional Indonesia termaktub dalam visi dan misi Sistem Pendidikan Nasional, yakni “Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.” (UU RI Patent No. 20 tahun 2003, Sisdiknas).

Pendidikan sebagai sarana paling ampuh untuk mewujudkan upaya pembangunan manusia yang berkualitas, seperti yang diungkapkan Fakry (1987:2) bahwa “Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh faktor manusia, dan manusia yang menentukan keberhasilan ini haruslah manusia yang mempunyai kemampuan membangun. Kemampuan membangun ini hanya dapat dibina melalui pendidikan.”

Pada September 2000, sebanyak 191 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendeklarasikan *Millenium Development Goals (MDGs)*, sebuah komitem bersama yang ditargetkan tercapai pada tahun 2015. Delapan target yang ingin dicapai dalam MDGs adalah:

1. Pengentasan kemiskinan dan kelaparan
2. Pemerataan pendidikan dasar
3. Pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender
4. Penurunan angka kematian anak
5. Peningkatan kesehatan ibu
6. Penghentian penyebaran HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya
7. Pembentukan kemitraan global dalam rangka pembangunan bangsa

Kesehatan menjadi faktor yang memengaruhi target-target MDGs lainnya, meski demikian tercapainya target lain juga memengaruhi meningkatnya faktor kesehatan (WHO, 2018).

Dalam rencana Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Indonesia Tahap I (1969 - 1994) dan II (1994 - 2019), kualitas manusia Indonesia dalam dimensi pendidikan ditetapkan standarnya, yakni sekurang-kurangnya lulus Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau wajib belajar (wajib) 9 tahun.

Rata-rata Lama Sekolah (RLS) adalah angka indikator mengenai berapa lama penduduk usia 25 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Angka RLS juga menjadi satu dari dua indikator bidang pendidikan yang digunakan dalam perhitungan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang menjadi ukuran internasional untuk mengukur kualitas manusia tiap bangsa.

Semakin lama waktu masyarakat bersekolah, semakin tinggi tingkat pendidikan masyarakat, dan semakin tinggi pula produktivitas tenaga kerjanya. Hal ini juga berdampak pada semakin banyaknya tenaga kerja terampil yang memiliki kompetensi untuk memanfaatkan teknologi. Distribusi dan Lama Sekolah juga memiliki pengaruh pada *outcome* sosial, di antaranya tingkat kematian anak, tingkat kesuburan ibu, dan distribusi pendapatan (disitasi dari (Barro and Lee, 2012), (Lee and Gregorio, 2002), dan (Breierova and Duflo, 2004)).

Berdasarkan laporan dari Badan Pusat Statistika dengan menggunakan metode perhitungan yang disepakati secara internasional, diperoleh angka RLS di Indonesia pada tahun 2017 yakni 8,1 tahun. Fakta ini dapat menjadi daya dorong untuk peningkatan sistem pendidikan nasional (sisdiknas) melalui penyusunan perencanaan pendidikan Indonesia yang efektif.

Indikator RLS dipengaruhi oleh banyak faktor, di antaranya adalah tingkat kemiskinan, rasio ketergantungan, dan jarak tempuh rumah-sekolah (Ernawati 2013). Sebagai bagian dari usaha mewujudkan salah satu misi sisdiknas yang ingin mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia (UU RI Patent No. 20 tahun 2003, Sisdiknas), pada tahun 2006 pemerintah menggulirkan program

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebagai *flat grant* dengan tujuan awal untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran siswa, tanpa mengurangi mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Selanjutnya tujuan tersebut ditambahkan sebagai berikut: “Program bantuan Operasional sekolah (BOS) bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar 9 tahun” (PanduanBOS, 2006).

Tujuan digulirkannya BOS diharapkan dapat meningkatkan angka RLS masyarakat Indonesia. Pada penelitian sebelumnya telah dibahas bahwa peningkatan porsi belanja sektor pendidikan mempunyai pengaruh signifikan terhadap peningkatan capaian kinerja pendidikan yang diproksi dengan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) (Bado, 2017). Sebelumnya juga telah banyak penelitian yang lebih spesifik mengenai BOS baik pada skala makro maupun mikro. Pada tabel di bawah ini penulis menunjukkan beberapa hasil penelitian yang berkaitan dengan BOS.

Tabel 1.1

Ringkasan *Research Gap* Pengaruh BOS terhadap Pendidikan

<i>Research Gap</i>	Hasil	Peneliti
(1) Analisis pengaruh BOS untuk pendidikan umumnya masih diteliti di tingkatan mikro.	BOS (bersama variabel lainnya) berpengaruh positif terhadap prestasi belajar siswa dan peningkatan mutu sekolah.	<ul style="list-style-type: none"> • Gde Indra Surya Diputra (2013) • Risca Kurniasari Agus Sugiono, Andiana, Taufik Kurrohman (2015)
(2) Masih terdapat perbedaan hasil untuk analisis pengaruh BOS terhadap pendidikan	(1) BOS tidak berdampak signifikan terhadap tingkat putus sekolah siswa 7 – 15 tahun.	<ul style="list-style-type: none"> • Sumarni (2014) Bayu Kharisma (2013)

pada tingkatan makro.	(2) BOS berpengaruh positif terhadap tingkat putus sekolah pada siswa 16 – 20 tahun yang sebelumnya menerima BOS, namun berpengaruh negatif pada mereka yang sebelumnya tidak menerima BOS.	
-----------------------	---	--

Sumber: dikembangkan untuk kepentingan penulisan tesis ini.

Berdasarkan teori kebijakan publik, George C. Edward III (Edward III, 1980) *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Menurut Kamaruli (Kamaruli, 2014) dalam (Putra, 2015) implementasi kebijakan pada kenyataannya tidak dapat dilakukan secara parsial, tetapi harus dilakukan secara simultan. Perlu dukungan sumber daya yang memadai, pendanaan yang cukup, sinergitas, dan komitmen antar *stakeholder* serta mekanisme pertanggungjawaban administratif sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Adanya otonomi daerah dan desentralisasi pendidikan membuka peluang besar bagi daerah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di daerah.

Provinsi Jawa Barat adalah provinsi yang sangat potensial untuk membangun kualitas pendidikan terbaik yang menjadi tolok ukur bagi daerah lain. Beberapa faktor di bawah ini menjadi alasannya:

1. Provinsi Jawa Barat merupakan daerah dengan jumlah penduduk yang paling besar di Indonesia. Tahun 2017 tercatat terdapat 46,8 juta jiwa di Provinsi ini (Badan Pusat Statistik).
2. Pada tahun 2018 pemerintah Provinsi Jawa Barat menjadi satu-satunya Pemerintah Provinsi dengan kinerja tertinggi nasional selama tiga tahun berturut-turut pada tahun 2014, 2015, dan 2016, dan berhak mendapatkan Parasamya Purnakarya Nugraha sebagai tanda kehormatan tertinggi

pelaksanaan pembangunan dari Presiden Republik Indonesia, yang ditetapkan dengan Kepres Nomor 24/TK tahun 2018. Salah satu performa terbaik dalam pelaksanaan otonomi daerah di provinsi Jawa Barat adalah inovasinya dalam e-SAMSAT (elektronik-Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap) (TEMPO, Lagi, Jawa Barat Raih Penghargaan Provinsi Berkinerja Terbaik, 2017) yang memberi pelayanan kepada masyarakat untuk berbagai kepentingan yang kegiatannya diselenggarakan dalam satu gedung, termasuk pelayanan sektor pajak yang menjadi penyumbang utama Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 92,28% (KOMPAS, 2017).

3. Pada tahun 2016, capaian pendapatan daerah di Provinsi ini melebihi target 16,26 triliun yang telah ditetapkan. Realisasi pendapatan Provinsi ini pada tahun 2016 adalah sebesar 17,04 triliun (TEMPO, Pendapatan Daerah Provinsi Jabar Lampau Target, 2017).
4. Sementara itu, berdasarkan dokumen Kajian Ekonomi dan Keuangan Regional Provinsi Jawa Barat yang dipublikasikan Mei 2017, Laju Pertumbuhan Ekonomi yang diukur dari Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) di Provinsi Jawa Barat selama 2017 mengalami fluktuasi namun diperkirakan terjadi akselerasi pertumbuhan ekonomi (KEKR, 2017).

Peningkatan kualitas di bidang pendidikan menjadi salah satu bidang yang akan senantiasa digarap oleh pemerintah provinsi Jawa Barat (PikiranRakyat, 2018). Dengan potensi sumber daya dan dana seperti yang telah dipaparkan di atas, sudah seharusnya Provinsi Jawa Barat mampu mencapai kualitas pendidikan optimal melalui efektivitas implementasi kebijakan pendidikan di antaranya adalah efektivitas program BOS yang diharapkan tepat guna bagi peningkatan RLS di Jawa Barat bersama variabel lainnya yang melekat pada pelaksanaan otonomi daerah yakni PDRB dan PAD provinsi.

Untuk itulah, berdasarkan beberapa temuan penelitian terdahulu dan fakta-fakta menarik di atas, penulis berencana untuk menganalisis dugaan adanya pengaruh BOS, PAD, dan PDRB terhadap RLS di Provinsi Jawa Barat pada kurun waktu 2006-2016. Hasil analisis ini kemudian dijadikan salah satu bahan

penyusunan perencanaan pendidikan untuk dapat diaplikasikan di masa yang akan datang.

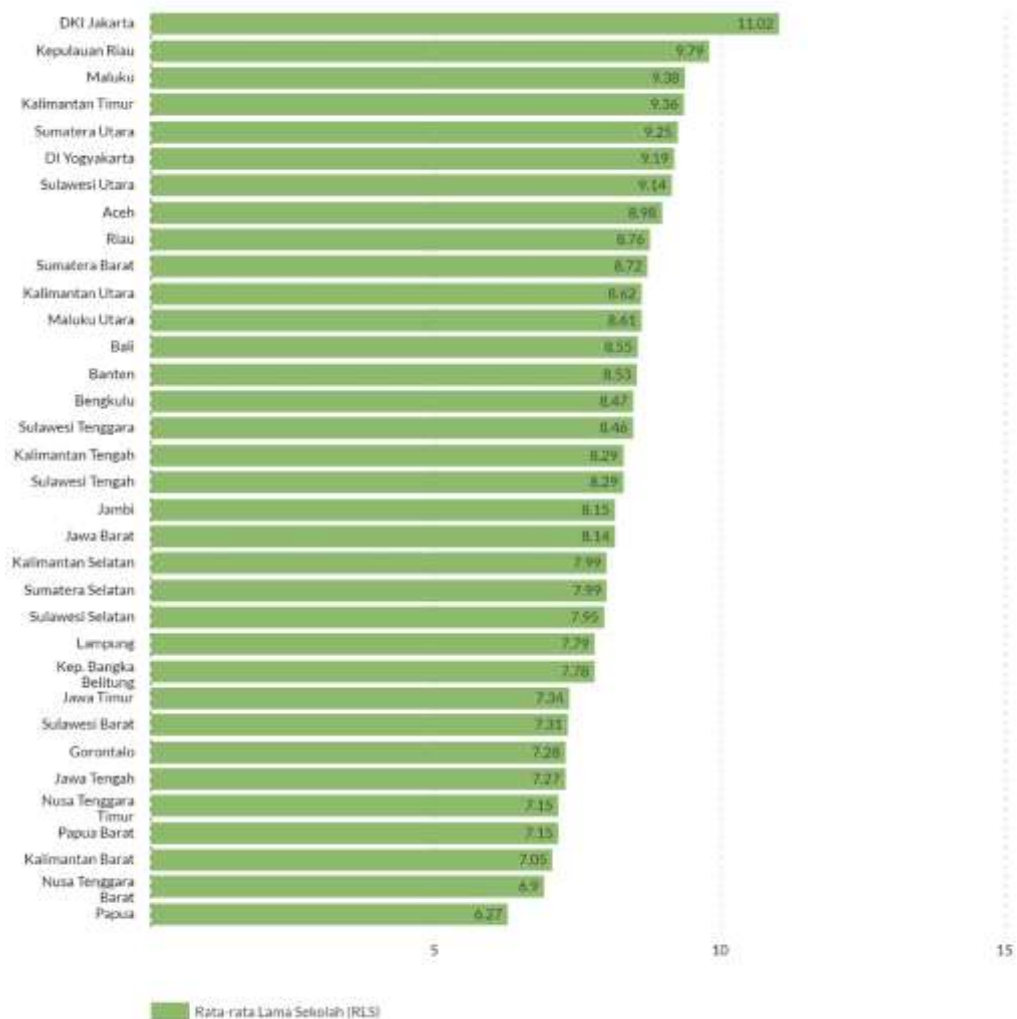
1.2. Rumusan Masalah Penelitian

1.2.1. Identifikasi Masalah

Rata-rata Lama Sekolah (RLS) menjadi salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan pendidikan jangka panjang di suatu wilayah. RLS memiliki banyak faktor penunjang untuk pencapaiannya. Faktanya, di Indonesia pencapaian RLS masih belum sesuai harapan. Pada tahun 2016, RLS nasional baru mencapai angka 7,95 yang berarti bahwa penduduk usia 25 tahun ke atas di Indonesia rata-rata bersekolah hanya sampai kelas 1 SMP (Sekolah Menengah Pertama). Belum lagi jika data RLS diambil per wilayah provinsi, ketimpangan pemerataan akan semakin menonjol karena RLS di beberapa wilayah masih sangat jauh dari provinsi lain. Sebagai contoh, RLS Papua pada tahun 2016 baru mencapai 6,15 tahun. Artinya rata-rata penduduk Papua yang berusia 25 tahun ke atas baru menyelesaikan pendidikan dasar atau SD (Sekolah Dasar).

Grafik 1.1.

Capaian Angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Tiap Provinsi di Indonesia pada Tahun 2017 (Data Tahun 2016)



Sumber: Lokadata (beritagar.id) dari Badan Pusat Statistika.

Pada gambar di atas terlihat juga angka RLS di Jawa Barat yang posisinya meski tidak terlalu buruk, juga belum terlalu baik untuk sebuah provinsi dengan jumlah penduduk yang paling besar di Indonesia. Pada tahun 2016, rata-rata penduduk usia 25 tahun ke atas di Jawa Barat bersekolah hanya sampai kelas 2 SMP (RLS = 8,14 tahun) saja.

Rendahnya RLS ini berpengaruh terhadap perolehan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dicapai di suatu wilayah, dikarenakan RLS bersama angka Harapan Lama Sekolah (HLS) menjadi indikator pendidikan yang terlibat dalam perhitungan IPM.

Tentu banyak sekali faktor yang memengaruhi capaian RLS di atas. Budaya lingkungan menjadi salah satu faktor yang membuat RLS belum sesuai harapan,

di antaranya budaya masyarakat yang hanya mengutamakan anak laki-laki yang bersekolah, sementara anak perempuan tidak diutamakan, bahkan menikah pada usia dini (Tribun Jabar, 2017). RLS laki-laki lebih tinggi daripada perempuan. Selisih antara RLS perempuan dan laki-laki kurang lebih satu tahun. Artinya pemerataan pendidikan juga belum terasa sepenuhnya untuk aspek gender.

Sumber lain menyebutkan bahwa mahal biaya pendidikan dan kurangnya industri di suatu wilayah yang membuat masyarakat belum menyadari pentingnya pendidikan menyebabkan rendahnya angka RLS di wilayah tersebut (KC Online, 2016; Koran Sindo, 2016). Dalam pemberitaan tersebut, diungkapkan bahwa jika terdapat tuntutan dari pihak industri yang memberi standar bahwa karyawan yang diterima, minimal memiliki ijazah setara SMA (Sekolah Menengah Atas), maka kesadaran masyarakat untuk terus bersekolah hingga SMA akan meningkat.

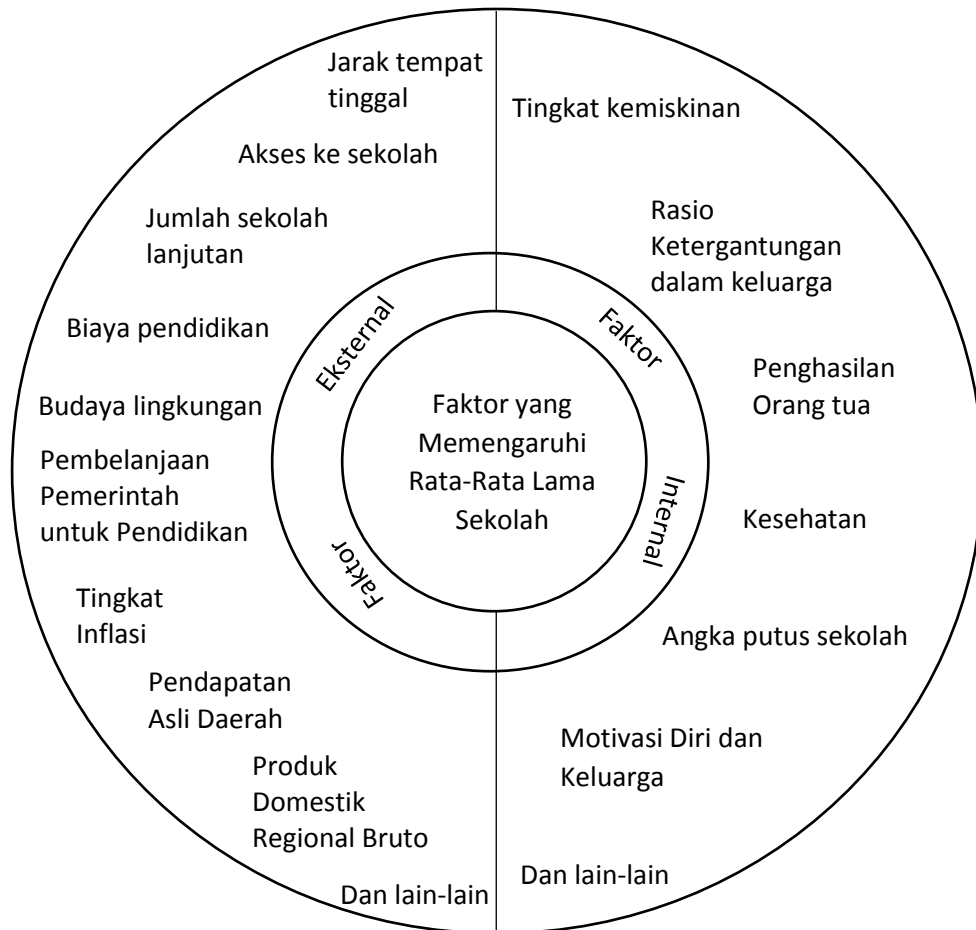
Faktor lain yang ditengarai menyebabkan rendahnya RLS adalah tingginya tingkat putus sekolah di suatu wilayah (Tagar News, 2017). Putus sekolah yang dialami oleh peserta didik menyebabkan ia tidak melanjutkan sekolah sehingga berdampak pada rendahnya angka RLS yang diperoleh oleh suatu wilayah.

Faktor-faktor ini yang mempengaruhi pencapaian RLS ini menjadi perhatian penulis dalam melakukan penelitian. Berdasarkan fakta-fakta terbaru di atas, penulis mencoba untuk melakukan analisis faktor yang memengaruhi RLS di provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis mencoba menggambarkan faktor-faktor yang memengaruhi Rata-rata Lama Sekolah (RLS) seperti pada gambar di bawah ini.

Gambar 1.1.

Faktor-Faktor Eksternal dan Internal yang Berpengaruh Pada
Angka Rata-Rata Lama Sekolah



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Gambar serta uraian di atas juga menunjukkan banyaknya faktor yang dapat memengaruhi angka RLS berdasarkan faktor eksternal dan internal. Fokus pada penelitian ini tentu tidak meliputi semua faktor yang disebutkan di atas. Penulis hanya mengambil beberapa faktor eksternal yang dianggap memengaruhi RLS, yakni pembelanjaan pemerintah untuk pendidikan yang diwakili oleh program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), pertumbuhan ekonomi wilayah yang

diwakili oleh Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), serta kontribusi pajak daerah yang terlibat dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD).

1.2.2. Perumusan Masalah

Untuk membatasi lingkup penelitian, berikut ini merupakan perumusan masalah yang akan menjadi pembahasan:

- a. Bagaimana deskripsi RLS di provinsi Jawa Barat?
- b. Seberapa besar BOS yang dikucurkan oleh pemerintah pusat untuk provinsi Jawa Barat? Bagaimana deskripsinya?
- c. Bagaimana deskripsi PDRB di provinsi Jawa Barat?
- d. Bagaimana deskripsi PAD di provinsi Jawa Barat?
- e. Apakah terdapat pengaruh antara program BOS terhadap angka RLS?
- f. Apakah terdapat pengaruh antara PDRB terhadap angka RLS?
- g. Apakah terdapat pengaruh antara PAD terhadap angka RLS?
- h. Bagaimana pengaruh variabel terhadap satu sama lain?
- i. Apakah terdapat pengaruh antara BOS, PDRB, dan PAD terhadap RLS?
- j. Bagaimana perencanaan pendidikan di Provinsi Jawa Barat berdasarkan analisis pengaruh BOS, PDRB, dan PAD terhadap angka RLS?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

Secara umum tujuan penelitian ini adalah:

- a. Terdeskripsikannya variabel RLS, BOS, PDRB, dan PAD secara teoritis.
- b. Terdeskripsikannya variabel RLS, BOS, PDRB, dan PAD secara kuantitatif di Provinsi Jawa Barat pada tahun 2006- 2016.

1.3.2. Tujuan Khusus

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka secara khusus tujuan penelitian ini adalah:

- a. Teranalisisnya pengaruh antara program BOS terhadap angka RLS.
- b. Teranalisisnya pengaruh antara PDRB terhadap angka RLS.

Lala Tansah, 2018

PENGARUH BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH, PRODUK DOMESTIK REGIONAL BRUTO, DAN PENDAPATAN ASLI DAERAH TERHADAP ANGKA RATA-RATA LAMA SEKOLAH (STUDI PERENCANAAN KOMPREHENSIF DI PROVINSI JAWA BARAT TAHUN 2006 - 2016)

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

- c. Teranalisisnya pengaruh antara PAD terhadap angka RLS.
- d. Teranalisisnya pengaruh variabel terhadap satu sama lain.
- e. Teranalisisnya pengaruh antara BOS, PDRB, dan PAD terhadap angka RLS.
- f. Terdeskripsinya perencanaan pendidikan di Provinsi Jawa Barat berdasarkan analisis pengaruh BOS, PDRB, dan PAD terhadap angka RLS.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan memberi gambaran bagaimana meningkatkan angka RLS di Provinsi Jawa Barat berdasarkan variabel BOS, PDRB, dan PAD yang diduga memberikan pengaruh terhadapnya.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa bahan pertimbangan bagi lembaga pemerintahan yang melakukan pengambilan keputusan untuk perencanaan pendidikan yang bersifat makroskopik.

1.5. Struktur Organisasi Tesis

Untuk mempermudah dalam memahami penulisan tesis ini, maka perlu adanya struktur organisasi yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan laporan penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

Bab I berisi pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang penelitian, identifikasi dan perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan struktur organisasi tesis.

Bab II berisi kajian pustaka dan kerangka berpikir.

Bab III berisi metode penelitian, yang terdiri atas lokasi dan populasi/sampel penelitian, desain penelitian, metode penelitian, definisi operasional, instrumen penelitian, proses pengembangan instrumen, teknik pengumpulan data, dan analisis data penelitian.

Bab IV berisi hasil penelitian dan pembahasan, yang terdiri dari pemaparan data dan pembahasan data penelitian.

Bab V berisi kesimpulan dan saran yang menyajikan tentang penafsiran dan pemaknaan peneliti terhadap hasil analisis