

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan dalam tatanan pemerintahan di Indonesia, tidak dapat dipisahkan dari situasi sosial, politik, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi yang berkembang saat ini. Perubahan hanya dua pilihan yaitu apakah ke arah yang lebih baik atau sebaliknya, hal itu tergantung pada kekuatan sumber dayanya. Salah satu kekuatan yang menjadi pilar stabilitas yakni kualitas sumber daya manusia. Kualitas tersebut sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor strategik, seperti sosio-demografis, kesehatan, pendidikan dan kemampuan perolehan pendapatan masyarakat. Negara-negara yang mempunyai ketahanan dan kemampuan untuk melakukan ekspansi dalam berbagai hal, seperti ilmu pengetahuan, teknologi, dan produk industri bernilai ekonomi pada umumnya, mereka yang mempunyai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tinggi. Fakta membuktikan bahwa Indonesia masih tertinggal di banding negara-negara lain, bahkan di kawasan Asia Tenggara. Ketertinggalan pembangunan pendidikan Indonesia itu tercermin dalam *Human Development Index Report (1999)*, yang menempatkan Indonesia pada urutan ke-109. Indikator dalam menentukan indeks pembangunan manusia sangat ditentukan oleh faktor kualitas pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial (ekonomi).

Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah sebagai suatu keputusan politik nasional, dapat diduga mempunyai dampak langsung atau

tidak langsung pada perubahan dan mekanisme pelayanan publik. Inti dari isi perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan diberlakukan tiga asas sekaligus, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Varghese (1995:6), mengemukakan bahwa konsep desentralisasi mempunyai pengertian sebagai pengalihan kekuasaan (*devolution of power*) dan wewenang (*authority*). Karakteristik desentralisasi perencanaan yaitu: (a) unit perencanaan yang lebih rendah mempunyai wewenang untuk memformulasikan targetnya sendiri, termasuk determinan strategi untuk mencapai target tersebut; (b) unit perencanaan yang lebih rendah diberi wewenang dan kekuasaan untuk memobilisasikan sumber-sumber yang ada sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah; (c) unit perencanaan yang lebih rendah turut berpartisipasi dalam proses perencanaan dengan unit lebih tinggi (d) pusat di mana posisi unit yang lebih rendah bukan sebagai "bawahan" melainkan sebagai mitra dari unit pusat.

Salah satu persoalan publik dihadapi era otonomi daerah, adalah adanya tuntutan pelayanan pendidikan bagi masyarakat yang lebih efektif sesuai kebutuhan. Oleh sebab itu, ditinjau dari konsep dan praktik administrasi pendidikan serta kebijakan daerah sangat strategik. Perkembangan yang terjadi selama pelaksanaan otonomi daerah, tampak bahwa telah terjadi pergeseran kewenangan pengelolaan pendidikan dasar dan menengah. Pergeseran tersebut, yakni daerah kabupaten dan kota diberikan kewenangan 48 aspek, provinsi 6 aspek dan pusat 10 aspek. Dengan demikian rasio kewenangan Pemerintah Pusat 10: Provinsi 6 : Kabupaten/Kota 48. Implikasi dari rasio tersebut, adalah terhadap adanya pengembangan organisasi Dikbud pada tingkat kabupaten dan kota, serta

perampangan pada tingkat pusat dan propinsi. Hal itu, memberikan implikasi terhadap administrasi pendidikan tingkat daerah sesuai dengan potensi wilayah, dengan tidak mengabaikan kebijakan makro pendidikan nasional sebagai wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, dipandang perlu ada penataan administrasi pendidikan yang terpadu dalam konteks kebijakan daerah secara sinerjik, mengingat masalah yang dihadapi berada di lingkungan wilayahnya sendiri dengan karakteristik yang secara langsung dirasakan oleh seluruh warga negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif dan masyarakat) yang ada di daerah.

Beberapa hal yang dipandang melandasi pentingnya studi tentang implementasi perencanaan stratejik dalam konteks penyelenggaraan administrasi pendidikan dasar antara lain: (1) perubahan struktur pemerintahan dan implikasinya; (2) potensi Wilayah Kabupaten Subang; (3) sinkronisasi kebijakan dalam sistem pendidikan nasional.

1. Perubahan Struktur Pemerintahan dan Implikasinya

Beberapa pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah dalam rangka desentralisasi menurut sudut pandangan yang berbeda. *Pertama*, ditinjau dari segi politik sebagai “permainan” kekuasaan, pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk daerah agar bisa mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang akhirnya dapat menimbulkan pemerintahan tirani. *Kedua*, dari segi demokrasi, pemberian otonomi kepada daerah dipandang perlu, dengan maksud mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan sekaligus mendidik rakyat mempergunakan hak dan kewajibannya dalam

penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, pemberian otonomi kepada daerah dipandang sebagai cara untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggung-jawaban dari pelaksanaan suatu tugas merupakan hal yang wajar. Dalam beberapa hal, pemberian otonomi kepada daerah dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan luwes. Ia dapat memberikan dukungan lebih konstruktif dalam proses pengambilan keputusan.

Pelaksanaan desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah, dapat dikemukakan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi daerah adalah: *Pertama*, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. *Ketiga*, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi pemerintahan di lapisan bawah.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan pada tingkat propinsi dan kabupaten yang secara hirarki organisasi sebelum pelaksanaan Otonomi Daerah, merupakan perpanjangan pemerintah pusat yang mempunyai posisi strategik dalam bidang penyelenggaraan dan pembinaan pendidikan dasar dan menengah. Adapun di lingkungan Departemen Dalam Negeri pada tingkat I dan tingkat II (propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan), terdapat Dinas Pendidikan dan Kebudayaan yang mengelola (sarana, manajemen, dan SDM) untuk kepentingan pendidikan dasar enam tahun (dijiwai PP.No.65 tahun 1951).

Setelah pelaksanaan Otonomi Daerah, dua instansi pusat ini diserahkan kepada kabupaten dan kota. Implikasi dari kebijakan makro, adalah terjadinya restrukturisasi yang unik dan jarang terjadi pada organisasi lain. Hal itu, ditunjukkan oleh satu pihak terjadi penggabungan institusi pembina pendidikan yang mempunyai konsekuensi tersendiri. Pada satu sisi lain terjadi pelimpahan tenaga kependidikan dari pemerintahan pusat ke daerah, dan pada sisi lain terjadi perampangan jabatan struktural, seperti hilangnya eselon V dan penggabungan unit-unit kerja. Dampak yang dirasakan oleh publik, adalah pelayanan yang diterima pada masa transisi baik internal maupun eksternal organisasi pendidikan mengalami perubahan. Pada kelompok internal tentunya berkaitan dengan masalah kepegawaian (status, jabatan, posisi unit tugas). Sedangkan pada kelompok eksternal (masyarakat) yang diberikan pelayanan terjadi perubahan yang belum dapat dipahami oleh pihak berkepentingan sebagai dampak perubahan.

Implikasi dari pelaksanaan Otonomi Daerah, pelayanan administrasi pendidikan terjadi perubahan yang berarti termasuk perubahan organisasi institusi. Hal itu dikuatkan oleh Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat Nomor 15 Tahun 2000 tentang Dinas Daerah Propinsi Jawa Barat. Wujud dari perubahan tersebut, adalah bergabungnya organisasi (Eks Kanwil Depdiknas) dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi, menjadi salah satu organisasi tunggal yang disebut Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat. Sehingga pada satu pihak jumlah anggota organisasi menjadi lebih besar, dengan berbagai latar belakang kepangkatan, posisi jabatan struktural, dan pada pihak lain terjadi pula

pengurangan jabatan struktural. Dinas Pendidikan di setiap kabupaten dan kota saat ini telah melakukan upaya-upaya ke arah penyempurnaan dalam organisasi, melalui perubahan organisasi, yang mencakup tiga langkah stratejik, yaitu: (1) restrukturisasi intern; (2) konsolidasi paska penggabungan; (3) reposisi koordinasi tingkat kota dan kabupaten (Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat, 2001).

Perubahan organisasi yang terjadi saat ini, sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia mewarnai iklim dan perilaku organisasi dan kinerja pelayanan. Suatu fenomena yang muncul saat ini di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Subang, setelah terjadi perubahan dari suatu organisasi pemerintahan yang menganut sistem sentralisasi dengan atribut tertentu dan telah dipandang baku harus dilakukan perubahan ke sistem desentralisasi. Persoalan yang muncul sebagai refleksi fenomena sosial, adalah rendahnya kinerja aparatus pemerintah khususnya di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Subang. Hal itu, didukung oleh adanya keluhan dari aparat lapangan hasil survey pendahuluan peneliti, yaitu dari sepuluh orang staf setingkat kepala seksi menyatakan sulitnya melaksanakan pelaksanaan tugas berdasarkan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi).

2. Potensi dan Karakteristik Kabupaten Subang

Kabupaten Subang secara administratif terdiri dari 22 kecamatan dengan jumlah desa sebanyak 244 dan delapan kelurahan. Ditinjau dari geografis terletak antara $107^{\circ} 31'$ - $107^{\circ} 54'$ Bujur Timur dan $6^{\circ} 11'$ - $6^{\circ} 49'$ Lintang Utara, dengan batas wilayah: (a) sebelah selatan dengan kabupaten Bandung; (b) sebelah barat dengan kabupaten Purwakarta dan Karawang; (c) sebelah utara dengan laut Jawa;

dan (d) sebelum timur dengan kabupaten Indramayu dan Sumedang. Sedangkan secara topografi dapat diklasifikasikan dalam tiga zona daerah yaitu :

- (1) Daerah pegunungan dengan ketinggian 500-1500 m diatas permukaan laut (dpl), seluas 41.035,09 hektar atau sekitar 20% dari seluruh luas wilayah kabupaten Subang
- (2) Daerah berbukit dengan ketinggian 50 -500 m dpl, seluas 71.502,16 hektar atau sekitar 35,85% dari seluruh luas wilayah kabupaten Subang
- (3) Daerah daratan rendah (pantai) dengan ketinggian 0-50 m dpl, seluas 92.939,16 hektar atau sekitar 45,15% dari seluruh luas wilayah kabupaten Subang.

Secara garis besar wilayah diperuntukan pembangunan yang diklasifikasikan menjadi enam Wilayah Tanah Usaha (WTU). Areal tanah peruntukan tersebut, dapandang strategik dalam pengembangan wilayah kabupaten dengan rencana ke arah: (1) sentra pertanian; (2) sentra industri; (3) sentra pariwisata; (4) sentra pemukiman; (5) sentra pertambangan; (6) sentra kelautan dan (7) sentra militer.

Ditinjau dari kependudukan menurut sensus tahun 2000 mencapai 1.3 juta orang, dengan Laju Pertumbuhan Penduduk mengalami penurunan sejak tahun 1990-2000 sebesar 0,93%. Pertumbuhan penduduk merupakan modal untuk meningkatkan produksi apabila diimbangi oleh tersedianya lapangan kerja dan keterampilan penduduk itu sendiri, akan tetapi menjadi persoalan apabila lapangan kerja terbatas dan keahlian dan keterampilan masyarakat rendah.



Kelompok umum usia produktif (15-64 Tahun) mengalami kenaikan pada tahun 1998 - 1999 sebesar 2,40 persen. Pada kelompok umur 0-14 tahun mengalami penurunan sekitar 1,59 persen, sedangkan untuk kelompok umur 65 tahun ke atas terjadi penurunan 0,81 persen. Memperhatikan Angka Beban Tanggungan untuk tahun 1998 adalah sebesar 48,87 persen yang berarti 100 orang penduduk usia produktif harus menanggung penduduk usia non produktif harus menanggung penduduk non produktif sebanyak 49 orang. Pada tahun 1999 setiap 100 orang penduduk usia produktif harus menanggung penduduk usia non produktif rata-rata sebanyak 43 orang. Produktivitas penduduk tidak dapat dipisahkan dari tingkat perolehan pendidikan.

Perolehan pendidikan pada tahun 1999 setingkat SLTP 13,41%, SLTA baru mencapai 7,65%, setingkat sarjana muda 0,50% dan sarjana 0,24%. Kondisi tersebut memberikan tantangan kepada pemerintah daerah, bagaimana meningkatkan kualitas SDM melalui pendidikan jalur sekolah. Rasio sarana pendidikan terhadap penduduk secara umum, untuk usia SD enam tahun 1 : 121 (satu sekolah untuk 121 orang usia 7-12 Tahun), SLTP 1 : 500 (satu sekolah untuk 500 orang berusia 13-15 Tahun), SLTA 1 : 1.515 (satu sekolah untuk 1.515 orang usia 16-19 Tahun).

Angka partisipasi sekolah pada tahun 1996 sebesar 95,47 persen menjadi 98,33 persen pada tahun 1999, untuk SLTP 68,44 persen menjadi 70,51 persen pada tahun 1999, dan SLTA 30,89 persen menjadi 36,97 persen pada tahun 1999, serta tingkat PT belum menunjukkan angka partisipasi yang tinggi. Dengan

demikian pendidikan dasar sembilan tahun harus menjadi garapan prioritas melalui pengembangan potensi wilayah kabupaten Subang.

Penyelenggaraan pendidikan dasar sembilan tahun di kabupaten Subang pada tahun 2001/2002, ditinjau dari data menunjukkan bahwa; terdapat 147.014 siswa SD yang tersebar pada 913 SD, dan dibina oleh 5.553 guru. Demikian pula Madrasah Ibtidaiyah (MI) yang dibina oleh Departemen Agama, terdapat tiga buah, dengan jumlah murid sekitar 384 orang yang dibina oleh 30 orang guru.

Berdasarkan informasi dari 22 kecamatan penyelenggaraan SD enam tahun sangat bervariasi di lihat dari jumlah sekolah, jumlah siswa dan guru. Selanjutnya kita tinjau pendidikan pada tingkat SLTP/MTs, berdasarkan data yang ada, terdapat 50 SLTP Negeri dan 25 SLTP Swasta dengan jumlah siswa sekitar 38.399 orang yang dibina oleh 1.693 orang guru. Adapun penyelenggaraan MTs terdapat empat buah dengan jumlah siswa 2.221 yang dibina oleh 131 orang guru.

3. Sinkronisasi Kebijakan dalam Tatanan Sistem Pendidikan Nasional

Telah kita ketahui bahwa kebijakan makro pendidikan nasional selaras dengan tahapan pembangunan nasional, dilandasi oleh empat pilar yaitu, pemerataan, relevansi, kualitas dan efisiensi. Sampai saat ini, pemerintah pusat masih konsisten terhadap kebijakan strategik tersebut, dengan berbagai upaya dilakukan termasuk dalam hal anggaran belanja pembangunan pendidikan. Kondisi ini, tentunya tidak dapat dipisahkan dari kebijakan paska otonomi daerah.

Peningkatan kualitas pendidikan pada jalur sekolah pendidikan dasar dan menengah terus dilakukan melalui berbagai upaya. Hal itu selaras dengan



perkembangan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan dan hasil pendidikan. Upaya tersebut, meliputi peningkatan; (1) pemerataan pendidikan melalui Kebijakan Wajar Dikdas Sembilan Tahun; (2) relevansi pendidikan melalui pelaksanaan pemagangan bagi sekolah kejuruan, Life skill untuk sekolah umum; (3) Kualitas tenaga kependidikan seperti guru pada setiap jenjang dan jenis sekolah melalui peningkatan kualifikasi pendidikan dan relevansi pendidikan dengan bidang keahlian mengajarnya, penataran-penataran bidang studi; (4) pengadaan fasilitas belajar mengajar yang memadai dan (5) efektivitas dan efisiensi sekolah melalui manajemen berbasis sekolah (Depdiknas, 2000).

Upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pendidikan, sesungguhnya telah dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui tahapan PELITA I sampai ke PELITA VI. Persoalan saat ini, adalah bagaimana pembangunan pendidikan di daerah dapat berkesinambungan dengan kebijakan sebelumnya. Artinya upaya yang telah dilaksanakan dan diupayakan selaras dengan infrastruktur yang ada, tidak terlepas dari apa yang akan dilaksanakan paska otonomi daerah. Hal itu, perlu mendapat perhatian dalam implementasi perencanaan strategik di daerah agar pengembangan tidak terjadi pemborosan baik waktu, tenaga maupun pembiayaan. Hasil yang telah ada dan baik terus dikembangkan, dan yang dipandang masih lemah harus diperbaiki. Infrastruktur penyelenggaraan pendidikan di kabupaten Subang, selayaknya dirancang dan dibangun berdasarkan pertimbangan efektivitas dan efisiensi sesuai dengan kemampuan wilayah.

Selain yang telah dipaparkan dan dapat diamati secara langsung, terdapat faktor strategi dari pengambil kebijakan pendidikan adalah sinkronisasi dan

sinerjik antara lain: (1) landasan hukum pada tiap tingkat makro, meso dan mikro; (2) penafsiran dari pendefinisian suatu istilah kebijakan ataupun bentuk inovasi; (3) sistem dan mekanisme pengendalian kebijakan pada setiap tingkat sesuai dengan peran dan fungsi institusi; dan (4) tolok ukur yang dijadikan standar. Hal itu, bertolak dari kenyataan bahwa dalam upaya perbaikan sering menimbulkan persoalan praksis di lapangan sebagai dampak dari kurang sinkronan dan sinerjiknya pembangunan pendidikan selama ini. Oleh sebab itu, sudah waktunya ada mekanisme yang jelas dan dapat dipahami oleh setiap komponen birokrat pendidikan.

4. Pentingnya Implementasi Perencanaan Strategik

Secara konseptual penyelenggaraan pendidikan yang perlu mendapat perhatian, adalah berkenaan dengan faktor-faktor potensial dalam konteks tuntutan kebutuhan masyarakat. Hal itu selaras dengan pandangan Banghart dan Trull (1973:120), beberapa hal yang harus dikaji melalui perencanaan antara lain dengan jalan: "(1) mengidentifikasi berbagai kebijakan yang berpengaruh terhadap sistem pendidikan; (2) mengevaluasi dan mempertimbangkan alternatif metode pendidikan dalam kaitannya dengan masalah-masalah khusus pendidikan; (3) menemukan masalah-masalah krisis yang memerlukan penelitian dan pengembangan; (4) mengevaluasi keunggulan dan kelemahan sistem pendidikan yang ada; serta (5) melaksanakan pengkajian yang mendalam terhadap sistem pendidikan tertentu beserta komponen-komponennya. Pandangan tersebut, memberikan arah kepada penyelenggara pendidikan dalam memerankan misi dan fungsinya. Sebab tanpa suatu perencanaan yang tepat dan komprehensif sangat

sulit untuk memperoleh proses dan produk yang selaras dengan kebutuhan masyarakat”.

Pandangan klasik yang mengatakan bahwa perencanaan pendidikan, antara lain menurut Davis (1980) mengemukakan pendekatan; “(1) *social demand*; (2) *manpower planning*; (3) *rate of return*; dan (4) *cost-effectiveness analysis*. *Social demand* menekankan pada tujuan pendidikan yang mengandung misi pembebasan, yakni pembebasan masyarakat dari kebodohan dan kemiskinan, seperti kebutuhan akan pendidikan dasar yang memadai. *Manpower approach* menekankan pada kesesuaian atau relevansi antara *output* atau lulusan suatu system pendidikan dengan kebutuhan akan tenaga kerja di berbagai bidang kehidupan. *Cost benefit approach* menekankan pada analisis untung rugi yang lebih bersifat ekonomis dan berlandaskan pada konsep *investment in human capital*. Pendidikan dipandang sebagai investasi sumber daya manusia, yang harus mendatangkan keuntungan yang dapat diukur dengan nilai moneter. Adapun *cost effectiveness approach* menekankan pada penggunaan dana dan fasilitas secermat mungkin, untuk mencapai hasil yang optimal, baik secara kuantitatif maupun kualitatif”.

Adams (1991) mengategorikan model perencanaan stratejik secara umum terdapat dua kelompok yaitu; model rasional dan; model interaktif. Model ini menekankan pada aspek alokasi kebutuhan, sumber daya manusia, keuntungan dan kerugian, serta memenuhi kebutuhan. Untuk mencapai tujuan perencanaan perlu difokuskan pada; (1) tujuan; (2) analisis kesenjangan; (3) alternatif dalam indentifikasi dan evaluasi; dan (4 keputusan pelaksanaan.

Adapun model interaktif yang terkait dengan aspek; sistem politik; pertumbuhan; pengembangan organisasi; pengembangan bantuan; transaksi dan belajar adaptip.

Kaufman (1992) mengatakan bahwa perencanaan adalah suatu proses yang memungkinkan organisasi untuk; (1) mengidentifikasi tujuan ; (2) mencari apa sesungguhnya yang perlu dilaksanakan untuk mencapai tujuan; (3) merencanakan desain, pengembangan dan penerapan alternative; dan (4) mengevaluasi apa yang sedang dan telah kita lakukan dan melakukan perbaikan yang diperlukan. Berdasarkan kenyataan, banyak perencanaan yang disusun rapi namun tidak bias dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi karena implementasi perencanaan harus melibatkan proses penetapan "Gap" antara apa yang seharusnya dicapai dengan apa yang sedang atau telah dicapai. Analisis dan aksi implementasi perencanaan dapat dibuat untuk mengatasi kesenjangan.

Mintzberg (1994) mengemukakan bahwa implementasi perencanaan strategik merupakan prosedur formal untuk menghasilkan hasil yang ditetapkan dalam bentuk sistem keputusan yang terintegrasi. Oleh sebab itu perencanaan strategik merupakan pemikiran tentang para pengambilan keputusan bagaimana menangani persoalan seperti mengatasi masalah mengurangi pemborosan biaya, mengupayakan efektivitas dan efisiensi tenaga, memanfaatkan peluang dan potensi yang belum tergarap.

Keberadaan lembaga pendidikan sangat dipengaruhi oleh para pelaksana pendidikan melakukan dalam kemampuan mengidentifikasi dan memadukan berbagai pendekatan dalam suatu wacana kewilayahan, waktu, dana dan orientasi ke masa depan. Beberapa asumsi pembangunan pendidikan dasar di kabupaten

Subang, dapat kiranya dijadikan isu stratejik dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Meningkatkan peran wilayah dalam makna desentralisasi pendidikan

Secara sektoral pengertian desentralisasi pendidikan yaitu sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebinekaan sesuai dengan potensi wilayah. Desentralisasi pendidikan tidak berarti mempersempit substansi pendidikan menjadi bersifat lokal dan kedaerahan, akan tetapi dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang yang luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan. Oleh sebab itu, desentralisasi pendidikan diharapkan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya yang tinggi pemerintahan daerah pada gilirannya akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya sendiri. Konsekuensi dari arah perubahan pemerintah-an, khususnya sektor pendidikan dasar dan menengah mempengaruhi institusi pengelola, selain itu juga masalah sumber daya organisasi dan manajemen. Dengan demikian pengelolaan pendidikan dasar dan menengah yang sebelumnya dikelola secara terpusat dan khirarki, dan sekarang terjadi peningkatan tanggung jawab kabupaten dan kota. Dengan memperhatikan potensi yang ada, secara geografi, topografi, karakteristik penduduk, ketenagakerjaan, sektor ekonomi, dan strata sosial lainnya, perlu adanya perencanaan yang tepat agar seluruh sumber daya yang ada dapat ditingkatkan peranan dan fungsinya secara optimal.

b. Mempercepat tercapainya gerakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun.

Kebijakan pembangunan sektor pendidikan di Indonesia dilandasi empat strategi dasar, yaitu: (1) pemerataan kesempatan, (2) peningkatan relevansi, (3) peningkatan kualitas, dan (4) efisiensi pengelolaan pendidikan. Setiap strategi dijabarkan dan difokuskan secara operasional dan prioritas sesuai dengan kemampuan dana pemerintah, yang selanjutnya dijadikan program pembangunan pendidikan. Prioritas pertama pembangunan pendidikan diarahkan pada pemenuhan pemerataan kesempatan mengikuti pendidikan dasar, melalui pembangunan sarana dan prasana serta pengadaan tenaga kependidikan. Pada tahun 1984 dicanangkan wajib belajar sekolah dasar (Wajar SD) enam tahun, dan sejak tahun 1994 ditingkatkan menjadi Wajar Dikdas Sembilan Tahun. Hal tersebut sejalan dengan UUSPN No 20 Tahun 2003.

Bertolak dari kondisi tersebut, sudah selayaknya dicarikan suatu kajian analitik akademik melalui pendekatan ilmiah berkenaan dengan implementasi perencanaan strategik berbasis kewilayahan penyelenggaraan pendidikan dasar khususnya SD 6 Tahun dan SLTP, secara terpadu dan terintegrasi antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Batasan Masalah

Penyelenggaraan pendidikan dasar dalam arti pelayanan pendidikan secara universal, mempunyai makna yang dapat dirasakan manfaatnya oleh semua pihak

dengan tidak dibatasi oleh dimensi ruang dan waktu. Namun demikian apabila ditinjau dari sudut pandang fungsi manajemen pengertian tersebut, perlu mendapat penegasan yang tepat mengingat sesuatu pencapaian tujuan tanpa perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi secara efektif maka hasilnya sulit untuk dilakukan penilaian tingkat keberhasilannya.

Pelayanan pendidikan khususnya SD dan SLTP apabila dikaitkan dengan kebijakan nasional Wajib Belajar Sembilan Tahun, yang dimulai sejak tahun 1994 diharapkan dapat dicapai secara optimal. Akan tetapi berdasarkan data tampak bahwa terdapat kenyataan, jumlah anak aktif bersekolah pada SD/MI-SLTP/MTs di kabupaten Subang mencapai 41.821 orang, dari jumlah usia (13-15 tahun) terdapat 66.212 orang atau baru sekitar 63% (Dinas Pendidikan, Subang 2003).

Kondisi tersebut, tentunya perlu dicari penyebab dan pemecahannya, adapun yang menjadi batasan penelitian yakni; "Faktor-faktor determinan dalam implementasi perencanaan stratejik yang memberikan kontribusi relatif terhadap pencapaian penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SLTP) di Kabupaten Subang". Batasan yang telah dikemukakan, merupakan landasan untuk memfokuskan penelitian.

C. Perumusan Masalah

Mengingat masalah itu sangat luas maka perlu ada fokus masalahnya dengan merinci pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah implementasi kebijakan, memberikan kontribusi relatif terhadap pencapaian kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang ?
2. Apakah nilai-nilai kultural masyarakat sebagai faktor determinan, memberikan kontribusi relatif terhadap pencapaian kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang ?

Lingkungan strategik meliputi faktor:

- a. Geografis kabupaten Subang
 - b. Penduduk usia sekolah dasar (SD dan SLTP) kabupaten Subang
 - c. Sosial ekonomi masyarakat kabupaten Subang
 - d. Ketenagakerjaan masyarakat kabupaten Subang
3. Apakah keputusan strategik sebagai hasil analisis kesenjangan memberikan kontribusi relatif terhadap pencapaian kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang ?

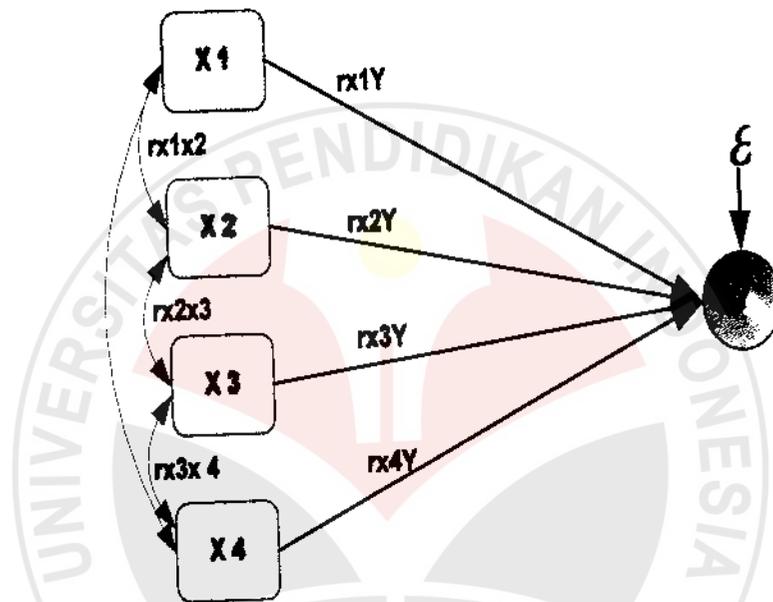
Alternatif pemecahan meliputi faktor :

- a. Sumber-sumber internal yang dapat menghambat
 - b. Sumber-sumber eksternal yang dapat menghambat
4. Apakah koordinasi implementasi perencanaan sebagai faktor determinan, memberikan kontribusi relatif terhadap pencapaian kebutuhan minimal penyelenggaraan pendidikan dasar di kabupaten Subang ?
- Faktor mekanisme ditentukan oleh:

- a. Koordinasi perencanaan
- b. Partisipasi institusional (pemerintahan dan masyarakat)

5. Apakah faktor implementasi kebijakan, nilai-nilai kultural masyarakat, keputusan stratejik, dan koordinasi implementasi perencanaan, memberikan kontribusi terhadap pencapaian kebutuhan minimal penyelenggaraan pendidikan dasar di kabupaten Subang ?

Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan variabel, dapat ditunjukkan gambar 1.1 sebagai berikut.



Gambar 1.1 Hubungan Variabel Penelitian dengan Analisis Jalur

Keterangan Gambar :

- X_1 = Implementasi kebijakan
- X_2 = Nilai-nilai kultural masyarakat
- X_3 = Keputusan stratejik
- X_4 = Koordinasi implementasi perencanaan
- Y = Pencapaian pemenuhan batas kebutuhan minimal pendidikan dasar
- ϵ = Error

D. Operasionalisasi Variabel

D. Operasionalisasi Variabel

Penelitian ini merupakan pengembangan implementasi perencanaan strategik pendidikan khususnya pendidikan dasar sembilan tahun, maka dalam menetapkan variabel penelitian bertolak dari rujukan konsep kebijakan pendidikan, manajemen strategik, dan perencanaan kewilayahan. Oleh sebab itu, metode yang digunakan metode penelitian eksplorasi dengan pendekatan kuantitatif. Bertitik tolak dari pemikiran latar belakang, perumusan dan tujuan penelitian, dan metode yang akan digunakan, perlu kiranya dipahami terlebih dahulu konsep dan operasionalisasi variabel berikut ini.

1. Implementasi Kebijakan

Manajemen strategik diawali dengan pemahaman terhadap lingkungan dimana organisasi menjalankan bisnisnya. Lingkungan tersebut meliputi badan pemerintahan, organisasi lain, kelompok dengan minat khusus, individu yang berinteraksi bisnis dengan organisasi perusahaan. Dari lingkungan itu organisasi mendapatkan modal, material kasar, tenaga kerja, dana untuk operasionalisasi. Pemahaman terhadap lingkungan bisnis juga mesti diimbangi dengan analisis terhadap kapabilitas internal organisasi, baik dalam aspek teknik maupun aspek sumber daya manusianya. Melalui analisis terhadap kapabilitas internal ini, manajer dapat menyesuaikan kapabilitas yang ada dengan kondisi lingkungan, serta memilih strategi yang tepat. Dengan analisis tersebut dapat diketahui pula kelemahan dan kekuatan organisasi baik pada sisi manajerial, teknik, keuangan, dan sumber daya manusia. Setelah manajer strategik dapat memahami kondisi

lingkungan dan kapabilitas internal yang dimiliki organisasi, maka ia dapat memilih porsi/domain yang dapat dilakukan oleh organisasi. Domain ini meliputi seluruh pihak, organisasi, badan, kelompok, atau individu anggota lingkungan yang dipilih untuk melakukan transaksi bisnisnya. Penyelenggaraan pendidikan dasar saat ini pelaksanaan otonomi daerah perlu mendapat perhatian semua pihak, terutama dari para pengambil kebijakan pada tingkat daerah. Perhatian tersebut, bertolak dari asumsi apabila para personal dalam organisasi publik seperti pemerintahan, lembaga legislatif dan organisasi kemasyarakatan yang terkait dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan di daerah memahami dan memahami fenomena dan persoalan serta pemecahan permasalahan pendidikan di wilayahnya.

Dengan demikian dalam penelitian ini yang dijadikan operasionalisasi variabel penelitian yakni, (1) nilai-nilai keunggulan; (2) regulasi pemerintah, (3) apresiasi masyarakat, dan (4) persetujuan legislatif. Adapun operasionalnya meliputi aspek:

- a. Penerimaan masukan, kemitraan memajukan pendidikan dan kontrol masyarakat dalam konteks kebijakan perumus kebijakan, khususnya pada level legislatif Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten.
- b. Penetapan visi dan misi penyelenggaraan dan pembinaan pendidikan dasar dan menengah, pada level kebijakan eksekutif.
- c. Penetapan dan pendelagasian pemerintah daerah kepada Dinas Pendidikan Kabupaten sebagai leading sector dan Dinas lain yang dipandang relevan sebagai penunjang/pendamping operasional pembinaan dan penyelenggaraan

pendidikan dasar dan menengah. Hal itu diselaraskan dengan pendidikan yang lebih luas, seperti yang tercakup pada Tugas Fungsi Dinas Pendidikan.



- d. Pengaturan bentuk partisipasi aktif dari komponen masyarakat terhadap pendidikan dasar dan menengah pada tingkat operasional.

Secara lebih rinci akan diuraikan pada instrumen penelitian, dan operasionalnya tertuang pada angket sebagai alat pengumpul data.

2. Nilai-nilai Kultural Masyarakat

Sasaran desentralisasi ditunjukkan untuk mengoptimalkan pemanfaatan posisi geografis Indonesia yang strategis, memiliki kebhinekaan sumberdaya alam serta memanfaatkan perubahan struktural yang terjadi dalam sistem kehidupan dunia yang tengah berlangsung dewasa ini (Anwar Nasution, 1989). Strategi pembangunan saat ini menganut sistem dari bawah, maka peranan pemerintah perlu dititik beratkan pada aspek-aspek yang strategis dan memberi peluang kepada masyarakat untuk mengembangkan kemampuannya. Sistem yang kita anut dengan sendirinya adalah "sistem terbuka, yang lebih positif terhadap dinamika keadaan lingkungan sekitarnya". Sedangkan Mubyarto (1989:93) mengemukakan bahwa: setiap daerah sesungguhnya mempunyai keistimewaan yang dapat dikenali dan dikembangkan bagi keuntungan daerah yang bersangkutan". Kata kuncinya adalah *partisipasi* yang kompak dari seluruh masyarakat di daerah. Apabila partisipasi masyarakat itu dapat dikembangkan

dari bawah, maka manajemen pembangunan jauh lebih mudah pada semua tingkatan.

Urusan pemerintahan yang dapat diserahkan adalah semua urusan pemerintahan, kecuali: (a) bidang Hankam; (b.) peradilan; (c) luar Negri; (d.) moneter; (e) sebagian urusan pemerintahan umum yang menjadi wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah; serta (f) urusan pemerintahan yang lainnya yang secara nasional lebih berdayaguna dan berhasilguna jika tetap diurus oleh pemerintah (Pasal 4 ayat 2 Penutup No.45/1992). Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam bidang pendidikan termasuk yang dapat diserahkan kepada pemerintah daerah.

Implementasi perencanaan stratejik pendidikan harus berorientasi kepada sistem perencanaan yang lebih terbuka dan fleksibel. Untuk itu diperlukan adanya pergeseran dari perencanaan yang birokratik ke arah perencanaan partisipatoris, yang lebih diarahkan pada kebutuhan riil manusia pada satu wilayah. Persoalan penyelenggaraan pendidikan, tentunya tidak dapat dilepaskan dari kondisi kewilayahan. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini fokus variabel karakteristik potensi wilayah digali berdasarkan nilai-nilai kultural masyarakat sebagai berikut:

- (1) Geografi kabupaten Subang
- (2) Penduduk usia sekolah (SD-SLTP)
- (3) Sosial ekonomi masyarakat
- (4) Ketenagakerjaan masyarakat

- (5) Jumlah SD/MI/SLTP/MTs
- (6) Jumlah peserta SD/MI/ SLTP/MTs
- (7) Jumlah angka DO SD/ MI/ SLTP/MTs
- (8) Jumlah tenaga kependidikan SD/MI/SLTP/MTs
- (9) Kondisi sarana dan prasarana SD/MI/SLTP/MTs

3. Keputusan Stratejik

Tujuan pendidikan yang bersifat eksternal antara lain diarahkan untuk: (1) pemenuhan kebutuhan akan tenaga kerja; (2) perluasan kesempatan atau pemerataan Pendidikan; dan (3) peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan. Pemenuhan kebutuhan akan tenaga kerja yang terampil dan berkualitas menempati prioritas utama, karena tanpa didukung oleh tenaga kerja yang terampil, maka pembangunan ekonomi sukar dilaksanakan. Pemerataan pendidikan merupakan upaya pembebasan yang bersifat politis. Sedangkan peningkatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan merupakan prasyarat bagi terwujudnya pemenuhan kebutuhan akan tenaga kerja dan perluasan kesempatan pendidikan. Sedangkan secara hakiki pendidikan itu merupakan, memanusiakan manusia yang bermartabat, berbudaya yang dilandasi oleh keimanan dan ketaqwaan. Oleh sebab itu, faktor sumber-sumber internal dan eksternal yang menghambat manajemen, seperti sumber daya manusia, pembiayaan dan sarana prasarana pendidikan serta sumber-sumber lain yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan dasar perlu mendapat perhatian dalam memecahkan permasalahan sesuai dengan potensi kabupaten Subang.

4. Koordinasi Implementasi Perencanaan Strategik

Ditinjau dari segi waktunya, implementasi perencanaan pendidikan dibedakan atas perencanaan jangka panjang (25-30 tahun), jangka menengah (5-10 tahun) dan jangka pendek (1 tahun). Ketiga bentuk perencanaan tersebut berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya, perencanaan jangka pendek merupakan bagian dari perencanaan jangka menengah, dan keduanya merupakan bagian dari perencanaan jangka panjang.

Ruang lingkupnya, implementasi perencanaan pendidikan dapat dibedakan atas: (1) perencanaan makro, bersifat nasional, meliputi seluruh usaha pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional; (2) perencanaan meso, yaitu perencanaan yang bersifat regional/ocus, meliputi semua jenis dan jenjang pendidikan disuatu daerah; (3) perencanaan mikro, biasanya bersifat institusional, meliputi berbagai kegiatan perencanaan pada suatu lembaga atau beberapa lembaga yang sama dan berdekatan lokasinya.

Pendekatannya, implementasi perencanaan pendidikan dibedakan atas: (1) *integrated planning*, mencakup keseluruhan aspek pendidikan sebagai suatu sistem dalam pola dasar pembangunan nasional; (2) *focus comprehensive planning*, yaitu perencanaan yang disusun secara sistematis sehingga membentuk suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh; (3) *strategic planning*, yaitu perencanaan yang disusun berdasarkan skala prioritas, sehingga berbagai sumber daya yang ada dapat diatur dan dimanfaatkan secermat dan seefisien mungkin; serta (4) *operasional planning*, yang mencakup kegiatan pengembangan dari

perencanaan strategik. Sebagai fokus variabel mekanisme kerja dalam penelitian ini ditinjau dari aspek:

- (1) Koordinasi perencanaan
- (2) Partisipasi institusional (pemerintahan dan masyarakat)
- (3) Asistensi ahli

5. Kebutuhan Minimal Penyelenggaraan Pendidikan Dasar

Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur pencapaian pendidikan dalam penelitian ini antara lain adalah; (1) angka putus sekolah; (2) angka mengulang kelas; (3) angka nilai tingkat; (4) angka kelulusan; (5) efisiensi internal penyelenggaraan pendidikan; (6) satuan biaya pendidikan; (7) angka buku; (8) presentase alat peraga yang dimiliki; (9) presentase laboratorium yang dimiliki; (10) presentase perpustakaan yang dimiliki; (11) rata-rata NEM; (12) angka guru yang ditatar; (13) angka kesesuaian penataran guru; (14) angka guru tepat didik; (15) angka guru tepat guna; (16) ruang kelas; (17) angka ruang guru.

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini adalah untuk menggali, mengkaji dan menganalisis informasi dalam rangka memecahkan permasalahan penyelenggaraan Pendidikan Dasar di kabupaten Subang. Adapun secara khusus penelitian ini bertujuan untuk, mendeskripsikan, menganalisis dan merumuskan reorientasi perencanaan pendidikan:

- a. Faktor implementasi kebijakan sebagai faktor determinan perencanaan dan estimasi batas pemenuhan kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar
- b. Faktor nilai-nilai kultural masyarakat ditinjau dari aspek geografis, kependudukan, faktor ekonomi masyarakat, ketenagakerjaan, angka partisipasi kasar usia sekolah dan kondisi persekolahan yang ada sebagai faktor determinan perencanaan dan estimasi batas pemenuhan kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar
- c. Faktor keputusan stratejik sebagai faktor determinan implementasi perencanaan stratejik dan estimasi batas pemenuhan kebutuhan minimal efektivitas Pendidikan Dasar
- d. Faktor koordinasi implementasi perencanaan stratejik sebagai faktor determinan pencapaian batas pemenuhan kebutuhan minimal efektivitas Pendidikan Dasar

Berdasarkan temuan penelitian tersebut, selanjutnya dikembangkan suatu model alternatif implementasi perencanaan strategi yang dipandang tepat untuk masa depan kabupaten Subang.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat dari hasil penelitian ini dapat dipandang dari dua aspek, yakni teoretis dan praktis.

a. Teoretis

- 1) Diperoleh suatu konsep implementasi perencanaan stratejik penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan karakteristik daerah,

sosial ekonomi, budaya dan politik masyarakat kabupaten Subang yang selaras dengan tuntutan otonomi daerah

- 2) Diperoleh suatu dalil implementasi perencanaan strategik penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan karakteristik daerah, sosial ekonomi, budaya dan politik masyarakat kabupaten Subang yang selaras dengan tuntutan otonomi daerah dalam konteks NKRI

b. Secara Praktis

- 1) Hasil temuan penelitian bermanfaat bagi Dinas Pendidikan dan pemerintah kabupaten Subang, sebagai rancangan analitik akademik.
- 2) Hasil temuan dapat dijadikan bahan pertimbangan kebijakan dan pengambil keputusan dalam upaya perbaikan perencanaan pendidikan sesuai visi dan misi kabupaten Subang.
- 3) Hasil temuan penelitian dapat dijadikan salah satu rujukan bagi peminat untuk melakukan penelitian lanjut berkenaan dengan perencanaan berbasis kewilayahan sebagai produk kebijakan penyelenggaraan pendidikan dasar.

F. Kerangka Berpikir dan Preposisi Penelitian

1. Kerangka Berpikir Penelitian

Administrasi pendidikan merupakan sekumpulan fungsi-fungsi organisasi yang memiliki tujuan utama untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan pendidikan, sebagaimana pelaksanaan kebijakan melalui perencanaan, pengambilan keputusan, perilaku kepemimpinan, penyiapan alokasi sumber daya, stimulus dan koordinasi personil, dan iklim organisasi yang kondusif, serta

menentukan perubahan esensial fasilitas untuk memenuhi kebutuhan peserta didik dan masyarakat di masa depan.



Engkoswara (1987:1) mengemukakan bahwa “administrasi pendidikan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu ilmu yang mempelajari penataan sumber daya untuk mencapai tujuan pendidikan secara produktif”. Selanjutnya mengatakan penataan mengandung makna, “mengatur, manajemen, memimpin, mengelola atau mengadministrasikan sumber daya yang meliputi merencanakan, melaksanakan dan mengawasi, atau membina”. Sumber dayanya terdiri dari; (1) sumber daya manusia (peserta didik, pendidik, dan pemakai jasa pendidikan), (2) sumber belajar atau kurikulum (segala sesuatu yang disediakan lembaga pendidikan untuk mencapai tujuan), dan (3) fasilitas (peralatan, barang, dan keuangan yang menunjang kemungkinan terjadinya pendidikan). Tujuan pendidikan yang produktif berupa prestasi yang efektif, dan suasana atau proses yang efisien. Selanjutnya keberhasilan pencapaian tujuan pendidikan yang produktif dapat dilihat dari sudut administratif, psikologis, dan ekonomis.

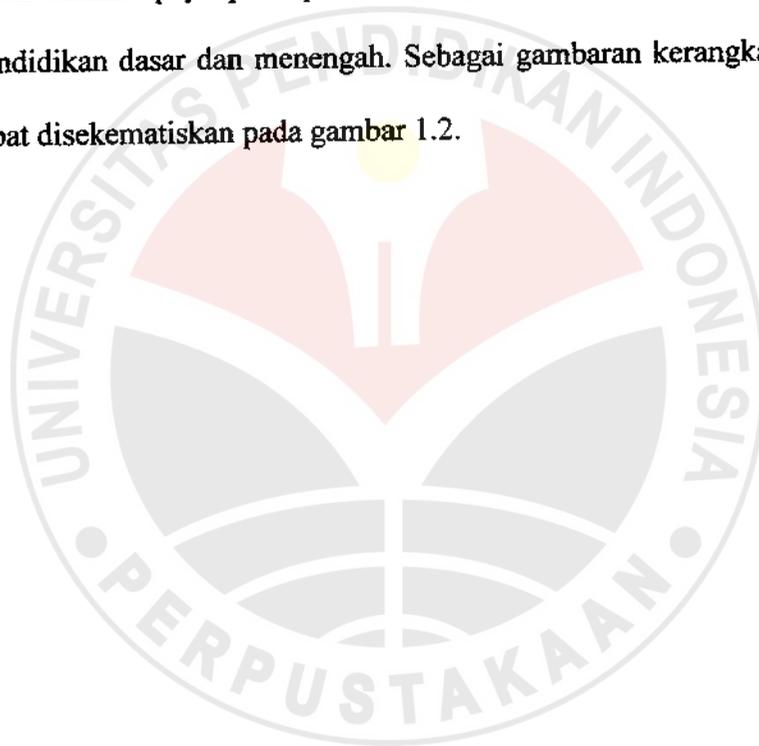
Pendapat yang telah diuraikan, mengandung kesamaan yang intinya menyangkut; (1) tujuan pendidikan, (2) manusia yang melakukan kerjasama, (3) proses sistemik dan sistematis, (4) sumber-sumber yang didayagunakan. Dengan demikian penulis berpandangan bahwa administrasi pendidikan dapat diartikan, sebagai suatu cabang ilmu administrasi yang mempelajari penataan sumber daya menyangkut; manusia, kurikulum atau sumber belajar dan dana, serta upaya penetapan pencapaian tujuan organisasi yang dinamis. Pengertian dari konsep administrasi pendidikan yang telah dipaparkan, memberikan implikasi terhadap

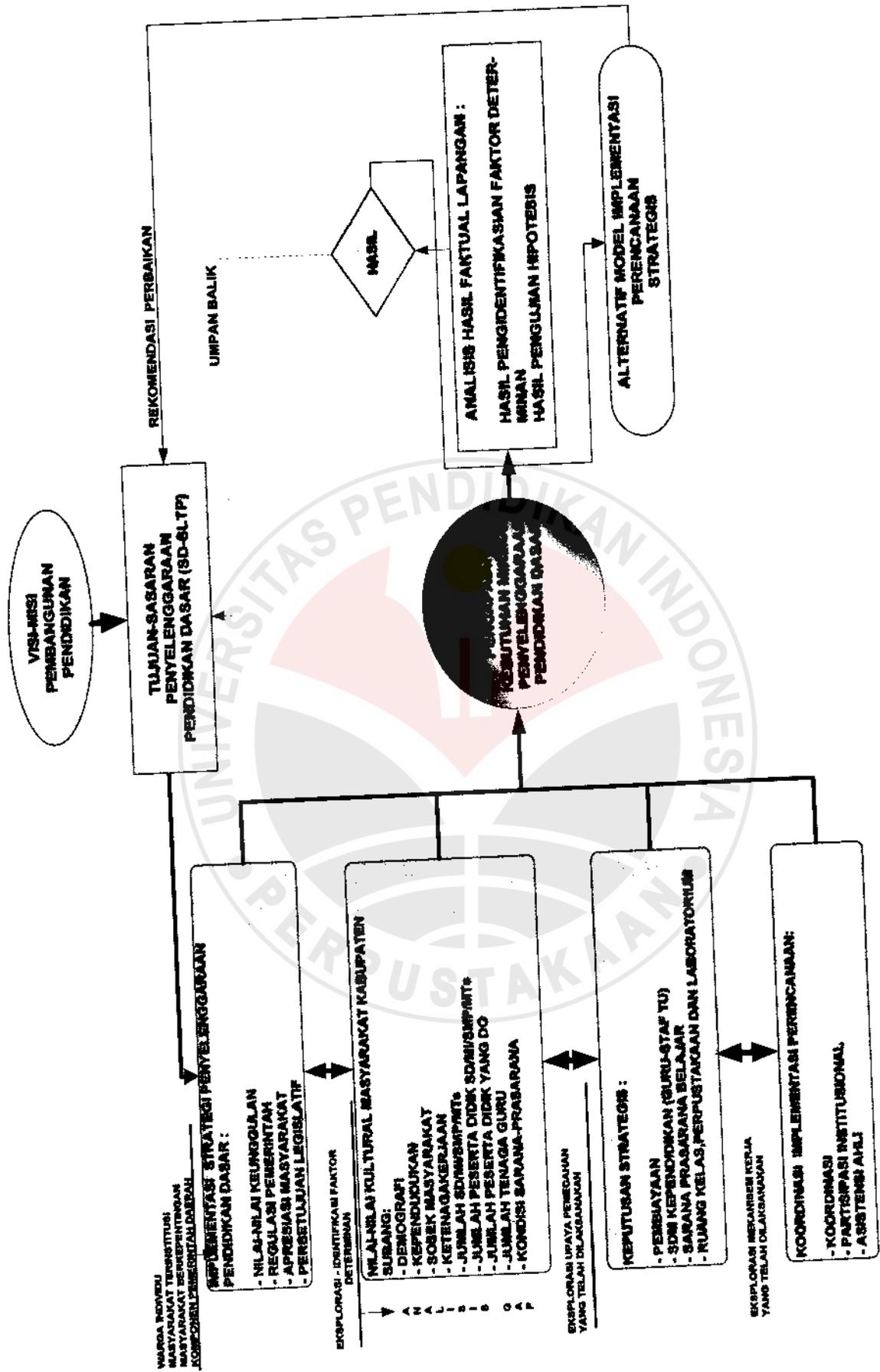
aspek-aspek yang terkait dalam suatu lingkungan pendidikan, baik secara makro, meso maupun mikro untuk mencapai tujuan. Oleh sebab itu diperlukan suatu upaya sesuai dengan fungsi administrasi dipandang dari sistem, sub sistem, komponen, dimensi, unsur dan kriteria. Proses administrasi pendidikan diperlukan berbagai pendekatan untuk mencapai tujuan, salah satu pendekatan yaitu pendekatan terpadu. Pendekatan administrasi terpadu ialah suatu pendekatan dilandasi oleh norma dan keadaan yang berlaku, menelaah ke masa silam, berorientasi ke masa depan secara cermat.

Rowe (1990) mengemukakan ada tiga langkah utama pendekatan strategik dalam konteks manajemen, meliputi; (1) *strategic planning*, sebagai dokumen formal, (2) *strategic management*, sebagai upaya untuk mengelola proses perubahan, dan (3) *strategic thinking*, sebagai kerangka dasar untuk menilai kebutuhan, merumuskan tujuan dan hasil-hasil yang ingin dicapai secara berkesinambungan. *Strategic planning* merujuk pada adanya keterkaitan antara *internal strengths* dengan *external needs*. Dalam hal ini, strategi mengandung sistem analisis kebutuhan, proyeksi, peramalan, pertimbangan ekonomis dan finansial, serta analisis terhadap rencana tindakan yang lebih rinci.

Kerangka kerja *strategic management* yang dikemukakan Rowe (1990) terdiri atas empat komponen utama yaitu; *strategic planning*, *organizational structure*, *strategic control*, dan *resource requirements*. Lebih lanjut dikatakan bahwa *strategic management* merupakan suatu proses dalam mengelola keempat gugus komponen tersebut. Keempat gugus komponen yang harus dikelola tersebut, aktivitas kuncinya terletak pada *strategic planning*, sebab pada fase ini

dilakukan analisis terhadap tantangan dan peluang eksternal, serta kekuatan dan kelemahan internal organisasi. *Strategic management* berfungsi untuk mengarahkan operasi internal organisasi berupa alokasi sumber daya manusia, fisik dan keuangan, untuk mencapai interaksi optimal dengan lingkungan eksternalnya. Bertolak dari uraian yang dikemukakan, tampak bahwa perencanaan merupakan aktivitas strategik dalam administrasi pendidikan terutama tingkat kabupaten era otonomi daerah yang dituntut adanya kemandirian sesuai dengan potensi wilayah dalam upaya pencapaian batas pemenuhan kebutuhan minimal pelayanan pendidikan dasar dan menengah. Sebagai gambaran kerangka berpikir penelitian dapat disekematiskan pada gambar 1.2.





Gambar 1.2. Kerangka Berpikir Penelitian

Kerangka berpikir penelitian sebagaimana ditunjukkan pada gambar 1.2 dikembangkan dari pemikiran teoretik. *Pertama*, berkenaan dengan kebijakan strategik, dalam hal ini terkait konsekuensi dari 48 faktor kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah. *Kedua*, berkenaan dengan kewilayahan sebagai lingkungan strategik, yakni harapan masyarakat (orang tua, dunia usaha), pemerintah pusat dan penyandang dana, sebagai *stakeholders* output pendidikan memerlukan sumber daya manusia yang terdidik dan berkualitas. Penyelenggaraan pendidikan dasar dalam konteks otonomi daerah, memberikan kewenangan untuk mengatur posisinya sesuai dengan fungsi administrasi pemerintahan di kabupaten dan kota. Sehubungan dengan masih barunya perubahan sistem administrasi pendidikan tingkat kabupaten khususnya perencanaan pembangunan pendidikan, maka prioritas peningkatan kualitas administrasi ditekankan pada upaya meningkatkan: (1) kemampuan mengimplementasikan perencanaan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah; (2) menetapkan batas pencapaian efektivitas penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah. *Ketiga*, mekanisme perencanaan yang melibatkan pihak Pembina dan penyelenggara dan pengambil kebijakan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah dalam hal ini pemerintah daerah, DPRD dan Dinas Pendidikan, dan Depdiknas pemerintah pusat, dituntut adanya sinerjisitas kebijakan makro pendidikan dan pemberian wewenang kepada tataran teknis tingkat daerah, secara professional dan proporsional khususnya dalam implementasi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi penyelenggaraan

pendidikan dasar dan menengah. Dengan demikian, diperlukan seperangkat aparaturnya yang mampu melaksanakan perencanaan pendidikan daerah secara sinergis. *Keempat*, dalam rangka implementasi perencanaan strategik pendidikan diperlukan informasi data yang akurat berkenaan dengan: (1) ketersediaan dan akurasi data kependudukan; (2) ketersediaan dan akurasi data pendidikan; (3) kondisi daya tampung dan APK, APM, DO dan angka melanjutkan setiap kecamatan. *Keempat*, objek perencanaan menyangkut: (1) fasilitas sekolah; (2) SDM kependidikan; (4) jenis pendidikan dan (5) budget pembiayaan. *Kelima*, batas ketercapaian efektivitas meliputi : (1) angka putus sekolah; (2) angka mengulang kelas; (3) angka nilai tingkat; (4) angka kelulusan; (5) efisiensi internal penyelenggaraan pendidikan; (6) satuan biaya pendidikan; (7) angka buku; (8) persentase alat peraga yang dimiliki; (9) persentase laboratorium yang dimiliki; (10) persentase perpustakaan yang dimiliki; (11) rata-rata NEM; (12) angka guru yang ditatar; (13) angka kesesuaian penataran guru; (14) angka guru tepat didik; (15) angka guru tepat guna; (16) ruang kelas; (17) angka ruang guru.

2. Premis Penelitian

Bertolak dari kerangka berpikir penelitian, berikut ini penulis mengajukan proposisi penelitian yang dijadikan acuan dalam mengkaji, memaknai dan menganalisis fenomena berkaitan dengan perencanaan administrasi pendidikan era otonomi daerah.

01. Sejalan dengan perubahan keputusan politik nasional, yakni diberlakukannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta PP No 25 Tahun 2000 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah, maka landasan hukum yang dijadikan pertimbangan pembangunan nasional bertumpu kepada prinsip-prinsip memberikan kewenangan daerah yang demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman daerah. Pelaksanaan otonomi daerah, memberikan implikasi kepada, (1) administrasi, yakni pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk ikut melaksanakan kegiatan pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan setempat, (2) kelembagaan, yakni kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas perencanaan dan pelaksanaan unit-unit kerja daerah, (3) keuangan, yakni kebutuhan dana yang lebih besar bagi daerah untuk dapat melaksanakan fungsinya dan (4) pendekatan implementasi perencanaan, yakni kebutuhan untuk memperkenalkan model pendekatan kewilayahan yang bermula dari bawah, dengan melibatkan peranserta masyarakat semaksimal mungkin.
02. Salah satu pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat adalah sektor pendidikan. Secara sektoral pengertian desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan kepada kebinekaan. Desentralisasi pendidikan tidak berarti mempersempit substansi pendidikan menjadi bersifat lokal dan kedaerahan, akan tetapi dapat diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan dan wewenang



yang luas kepada daerah untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi di bidang pendidikan. Oleh sebab itu, desentralisasi pendidikan diharapkan akan mendorong terciptanya kemandirian dan rasa percaya yang tinggi pemerintah daerah pada gilirannya akan berlomba meningkatkan pelayanan pendidikan bagi masyarakat di daerahnya sendiri. Konsekuensi dari arah perubahan pelaksanaan pemerintahan, khususnya bidang pendidikan dasar dan menengah di tingkat dua akan mempengaruhi institusi pengelola dan pembina, selain itu juga masalah sumber daya organisasi dan administrasi.

03. Peran tenaga kependidikan (guru, kepala sekolah, pengawas dan pejabat struktural), dan masyarakat orang tua pasca otonomi daerah, pada setiap tingkat harus merupakan refleksi dari kebersamaan komitmen pencapaian mutu pendidikan, sehingga dampak fisik dan psikologis dapat dilihat, dan dirasakan manfaatnya oleh semua pihak. Untuk mengatasi kelemahan institusional sekolah dapat dilakukan dengan cara: (a) pemberdayaan pada tingkat lokal; (b) menetapkan kembali tanggung jawab atas perencanaan jangka panjang, dimana Daerah Tingkat II sebagai titik berat pengelolaan rencana jangka panjang desentralisasi; (c) pembangunan kemampuan kelembagaan; (d) memberikan otonomi yang lebih besar dengan manajemen sekolah yang bertanggung jawab; (e) sistem pendanaan yang menjamin pemerataan dan efisiensi. (Abin Syamsuddin, 2001:153).
04. Berdasarkan rasional yang dikemukakan, maka batas ketercapaian efektivitas penyelenggaraan pendidikan dasar era otonomi daerah sangat ditentukan oleh

kemampuan sumber daya yang sesuai dengan potensi wilayah. Oleh sebab itu, perencanaan pendidikan harus diawali oleh analisis posisi strategik kewilayahan sebagai faktor determinan perencanaan yang cermat, tepat dan akurat.

3. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka berpikir dan premis penelitian, maka hipotesisnya secara umum dirumuskan sebagai berikut: “Pemenuhan kebutuhan minimal penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SLTP) di Kabupaten Subang dapat mencapai sasaran, jika faktor-faktor strategik sebagai faktor determinan telah diidentifikasi secara cermat dan dijadikan landasan implementasi perencanaan strategik”.

Mengingat hipotesis itu masih luas, maka untuk lebih fokusnya perlu rincian khusus hipotesis sebagai berikut :

- a. Implementasi kebijakan sebagai faktor determinan memberikan kontribusi relatif yang signifikan, terhadap pemenuhan batas kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang
- b. Nilai-nilai kultural masyarakat sebagai faktor determinan memberikan kontribusi relatif yang signifikan, terhadap pemenuhan batas kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang

- c. Keputusan strategik sebagai faktor determinan memberikan kontribusi relatif yang signifikan, terhadap pemenuhan batas kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang
- d. Koordinasi implementasi perencanaan strategik sebagai faktor determinan memberikan kontribusi relatif yang signifikan, terhadap pemenuhan batas kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang
- e. Implementasi kebijakan, nilai-nilai cultural masyarakat, keputusan strategik, dan koordinasi implementasi perencanaan memberikan kontribusi relatif yang signifikan, terhadap pemenuhan batas kebutuhan minimal penyelenggaraan Pendidikan Dasar (SD dan SLTP) di kabupaten Subang

G. Metode Penelitian yang Digunakan

Hasil akhir dari penelitian ini adalah rekomendasi pengembangan model implementasi perencanaan strategik penyelenggaraan pendidikan dasar. Model ini, disusun melalui tahapan-tahapan sesuai dengan kemampuan dan kemungkinan yang dapat dilaksanakan penulis, seperti eksplorasi konsep teoretis dijadikan landasan berpikir; eksplorasi informasi empiris di lapangan; pengembangan model melalui membangun struktur konsep. Penelitian ini juga dirancang untuk menguji hipotesis, dari suatu pengaruh atau hubungan antara variabel, mendeskripsikan data, fakta, dan kecenderungan yang terjadi, selanjutnya dianalisis dan direkomendasi apa yang harus dibangun untuk mencapai suatu keadaan. Penelitian ini, secara konsep dikategorikan metode kuantitatif pendekatan studi survei.

H. Sistematika Disertasi

Sistematika penulisan disertasi ini disajikan pada enam bab utama yaitu :

Bab I, disajikan latar belakang, batasan, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka berpikir, metode dan sistematika penulisan disertasi.

Bab II, disajikan uraian kajian implementasi perencanaan stratejik berbasis kewilayahan penyelenggaraan pendidikan dasar (SD dan SLTP). Kajian ini dibangun oleh konsep yang terkait dengan implementasi perencanaan pendidikan, perencanaan stratejik dalam konteks administrasi pendidikan, dan kebijakan pendidikan serta standar pelayanan minimal.

Bab III, disajikan prosedur penelitian, yang berisikan metode penelitian, populasi dan sampel penelitian, intrumen penelitian, jenis dan teknik pengolahan data serta pengujian hipotesis.

Bab IV, disajikan deskripsi dan analisis hasil penelitian, selaras dengan tujuan penelitian yang intinya berisikan kondisi-kondisi geografis, demografis, dan sosial ekonomis wilayah kabupaten Subang. Selanjutnya diuraikan temuan-temuan yang terkait dengan variabel penelitian, pengujian hipotesis dan pembahasan.

Bab V, disajikan deskripsi model alternatif implementasi perencanaan stratejik pendidikan di kabupaten Subang, sesuai dengan temuan penelitian sebagai upaya pemecahan masalah.

Bab VI, bagian ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan, implikasi dan rekomendasi sesuai dengan tujuan dan manfaat penelitian.