



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak wajib belajar sekolah dasar (Wajar SD) enam tahun dicanangkan pada tahun 1984, dan wajib belajar pendidikan dasar (Wajar Dikdas) yang meliputi enam tahun di SD dan tiga tahun SLTP atau yang sederajat, yang dicanangkan pada tahun 1994, aspek *pemerataan kesempatan pendidikan* menjadi prioritas utama dalam pembangunan sektor pendidikan. Prioritas utama pembangunan pendidikan selama beberapa Pelita yang lalu ditujukan untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi seluruh warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan. Hasil studi Mugiadi dkk (1975) di Indonesia, studi internasional yang dilakukan oleh IEA, dan studi Coleman di Amerika Latin memberikan petunjuk bahwa sistem pendidikan massal baru berhasil mengatasi masalah pemerataan kesempatan tetapi tidak atau belum menyentuh relevansi dan mutu pendidikan yang secara serentak diharapkan untuk dipecahkan (Soedijarto, 1993; 53-55).

Beberapa hal yang dipandang melandasi pentingnya studi tentang perencanaan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas antara lain: (1) Kecenderungan dalam perencanaan pendidikan yang terlalu sentralistik; (2) Empat kebijakan strategis dalam penyelenggaraan dan pembangunan pendidikan perlu dielaborasi sesuai dengan kondisi masing-masing daerah; (3) Kebijakan Wajar Dikdas sembilan tahun; dan (4) Beberapa tantangan dalam penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

1. Kecenderungan Dalam Perencanaan Pendidikan

Perencanaan pendidikan di Indonesia dewasa ini masih mempunyai ciri yang sangat sentralistik, uniformistik dan birokratik, sesuai dengan kecenderungan umum dalam perencanaan pembangunan nasional yang masih sangat sentralistik. Tilaar (1994) mengemukakan bahwa "kecenderungan tersebut pada awal PJPT I masih dapat dibenarkan, apabila dilihat dari keterbatasan sumber dana, kemampuan dan pengalaman". Tetapi untuk PJPT II, perencanaan pembangunan nasional harus berorientasi pada sistem perencanaan yang lebih terbuka dan fleksibel. Hal ini memerlukan adanya pergeseran dari perencanaan yang cenderung birokratik dan sentralistik, ke arah perencanaan yang lebih demokratis, yang memungkinkan lebih banyak melibatkan masyarakat dan aparat di daerah (Tilaar H.A.R., 1994; 5).

Azis Wahab (1990; 34-39) berpendapat bahwa "sistem pendidikan yang terlalu sentralistik dapat mengakibatkan ongkos sosial dan psikologis yang tinggi, dapat menimbulkan kerugian secara nasional, serta dapat semakin memperkuat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dan memperlemah kemampuan dan kreatifitas daerah dalam mengoptimalkan pemanfaatan potensi daerah. Di samping itu, organisasi pendidikan memiliki barisan pegawai yang terbanyak dalam struktur organisasi pemerintahan. Oteng Sutisna (1989) menyebutnya sebagai "organisasi raksasa". Keadaan ini dapat semakin memperparah in-efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan (Beeby, 1981; Azis Wahab, 1990; dan Tilaar, 1994).

Pada Konvensi Nasional Pendidikan II di Medan, Tilaar (1992; 15) mengemukakan bahwa untuk menjamin terakomodasikannya kekhasan daerah, perlu memperhatikan tiga pendekatan dalam perencanaan pendidikan, yaitu dengan memperhatikan (1) sentralisasi dan desentralisasi; (2) penguatan otonomi daerah; serta

(3) perencanaan pendidikan yang terpadu dengan pembangunan daerah.

Sejak April 1996, pemerintah Indonesia melaksanakan upaya untuk mempersiapkan sistem manajemen yang diharapkan akan lebih akomodatif dan aspiratif terhadap kepentingan masyarakat, yaitu melalui pelaksanaan ujicoba otonomi daerah pada 27 Daerah Tingkat II di 27 Propinsi. Suryatna Soebrata (1995; 1) menyatakan bahwa pola kerja baru ini menuntut adanya pergeseran fungsi dan peran pemerintah, yang semula lebih banyak mengandalkan kekuasaan dan kewenangan, menjadi lebih menekankan pada fungsi fasilitasi kepada pemerintah daerah dan sektor non pemerintah.

Dalam bidang pendidikan, pemerintah telah berupaya untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu sistem penyelenggaraan pendidikan nasional sehingga menjadi suatu sistem yang lebih serasi dan menunjang kepada program pembangunan nasional. Perbaikan dan peningkatan mutu penyelenggaraan pendidikan tersebut berpedoman pada empat strategi dasar kebijakan pendidikan nasional, antara lain menyangkut: (1) pemerataan kesempatan, (2) peningkatan relevansi, (3) peningkatan kualitas, dan (4) efisiensi dalam pengelolaan pendidikan. Oteng Sutisna (1989; 4) mengemukakan bahwa upaya perbaikan dan peningkatan pendidikan ditujukan untuk menciptakan suatu sistem pendidikan yang:

- 1) mampu melayani kebutuhan masyarakat akan pendidikan dalam arti kuantitatif, serta menjamin lahirnya para lulusan yang secara kualitatif memenuhi harapan masyarakat banyak (*efektivitas dan produktivitas*);
- 2) menyelenggarakan pendidikan yang dilihat dari segi program kurikuler serta materi dan jenis pengalaman belajar yang mengisinya selaras dengan dunia pekerjaan yang akan dimasuki oleh para lulusan (*relevansi*);
- 3) mampu mendayagunakan tenaga, dana, fasilitas dan teknologi yang tersedia secara optimal bagi tercapainya tujuan pendidikan yang telah ditetapkan (*efisiensi*).

Pembangunan pendidikan di samping harus dapat memenuhi kebutuhan pembangunan akan tenaga kerja terdidik baik, juga harus dapat menghadapi tantangan dan kekuatan-kekuatan baru yang sedang muncul, diantaranya adalah pertumbuhan penduduk serta peningkatan aspirasi masyarakat terhadap pendidikan. Hal ini membawa implikasi pada perlunya perluasan dan pemerataan kesempatan pendidikan bagi seluruh penduduk. Pertumbuhan yang besar dalam jumlah peserta didik, pendidik, dan fasilitas pendidikan cenderung menambah kelambanan sistem pendidikan dalam merespon kebutuhan-kebutuhan baru bagi penyelenggaraan pendidikan (Manap, 1983: 8-9). Hal tersebut pada gilirannya akan menuntut adanya upaya yang lebih besar dan berat.

Oleh karena itu, perencanaan pendidikan, khususnya dalam upaya penuntasan wajar dan peningkatan mutu pendidikan akan lebih efektif (berdaya guna dan berhasil guna) jika strateginya dirancang pada level kabupaten atau kotamadya, sesuai dengan kecenderungan dalam otonomi pelaksanaan pembangunan, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat secara umum.

2. Empat Strategi Dasar Pembangunan Pendidikan

Sehubungan dengan pembangunan pendidikan, Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN, 1998) dan Depdikud, 1993 menetapkan empat strategi dasar pendidikan nasional untuk lima tahun mendatang, yaitu: (1) pemerataan kesempatan, (2) peningkatan relevansi, (3) peningkatan kualitas, dan (4) efisiensi pengelolaan pendidikan. Keempat strategi dasar tersebut sebenarnya bukan hal baru, jauh sebelumnya Comb (1968 & 1980), dan Beeby (1979) melalui Proyek Penilaian Nasional Pendidikan (PPNP) menyarankan agar keempat hal pokok di atas dijadikan pedoman dalam

merencanakan dan melaksanakan pembangunan pendidikan di Indonesia. Setiap strategi memerlukan penajaman dan penjabaran lebih lanjut secara operasional, dengan melihat keterkaitan antara satu dengan lainnya sehingga saling menunjang bagi tercapainya tujuan dan sasaran pendidikan.

Pemerataan kesempatan pendidikan mengandung makna bahwa pembangunan pendidikan harus dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh warga negara untuk memperoleh pendidikan, tanpa dibedakan atas keturunan, jenis kelamin, agama, status sosial-ekonomi, asal daerah dan sebagainya. Berbagai penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa tingkat pencapaian belajar peserta didik berbeda-beda menurut faktor-faktor sosio-geografis (Depdikbud, 1993). Oleh karena itu, maka *equalitas* saja tidak cukup, dan perlu dilengkapi dengan *aksesabilitas* dan *equitas*.

Aksesabilitas mengandung arti bahwa setiap warga negara tanpa memandang asal-usulnya mempunyai akses yang sama terhadap pendidikan pada semua jenis, jenjang, maupun jalur pendidikan. Sedangkan *equitas* atau keadilan lebih menunjuk pada dimensi vertikal dari pendidikan, setiap anak mendapat perlakuan atas dasar kemampuan, bakat dan minatnya masing-masing. Prinsip keadilan mengandung implikasi adanya perbedaan perlakuan menurut kondisi internal dan eksternal peserta didik. Adalah adil dan wajar (secara etis-moral) jika peserta didik diperlakukan menurut kemampuan, bakat, dan minatnya. Adil pula jika demi membuka akses dan pemerataan kesempatan, peserta didik yang menonjol prestasinya dari daerah-daerah tertentu (menurut standar kelompoknya) diberikan peluang untuk mencapai suatu jenjang pendidikan yang lebih tinggi, meskipun dibandingkan dengan peserta didik dari daerah lain mereka lebih rendah kemampuannya. Hal demikian juga berlaku untuk mengangkat anak-anak yang kurang beruntung (Depdikbud, 1993).

Peningkatan relevansi pendidikan mengandung makna bahwa pembangunan pendidikan harus dapat menjamin adanya kesesuaian antara proses, program dan keluaran pendidikan dengan kebutuhan-kebutuhan (*needs*), yakni kebutuhan peserta didik, kebutuhan keluarga, dan kebutuhan pembangunan. Kepentingan yang satu dengan yang lainnya belum tentu sejalan. Perbedaan kepentingan antara berbagai pihak terhadap pendidikan pada gilirannya akan membuat struktur, isi, dan postur kurikulum pendidikan menjadi semakin padat dan luas, agar penyelenggaraan pendidikan dapat mengakomodasikan kebutuhan dan harapan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Idealnya, bahwa pendidikan relevan dengan berbagai kebutuhan yang ada, namun pada akhirnya perlu diambil keputusan mengenai “manakah di antara kebutuhan dan kepentingan itu yang menjadi prioritas pada suatu kurun waktu tertentu.

Kebijakan *link and match* menyangkut salah satu upaya untuk meningkatkan relevansi pendidikan, yang menekankan pada salah satu atau sebagian kebutuhannya, yaitu kebutuhan dunia kerja (Depdikbud, 1993;3). Penulis memandang bahwa banyaknya pengangguran, ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan dengan bidang tugas yang ditekuni pekerja, dan banyaknya lowongan yang tidak terisi karena kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan tidak tersedia merupakan salah satu indikator kelemahan pendidikan dalam mengantisipasi kebutuhan dan harapan banyak pihak.

Peningkatan kualitas pendidikan dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu *kualitas proses* dan *kualitas produk*. Suatu pendidikan disebut berkualitas dari segi proses, jika proses belajar-mengajar berlangsung secara efektif, dan peserta didik mengalami proses pembelajaran yang bermakna, ditunjang oleh sumberdaya (manusia, dana, sarana, dan

prasarana) yang memadai. Proses pendidikan yang berkualitas akan menghasilkan produk pendidikan yang berkualitas pula. Oleh karena itu, intervensi yang sistematis perlu diberikan terhadap prosesnya, sehingga dapat memberikan jaminan kualitas yang meyakinkan (Depdikbud, 1993 ; 4).

Hasil pendidikan disebut berkualitas dari segi produk jika mempunyai salah satu atau lebih dari ciri-ciri: (1) peserta didik menunjukkan tingkat penguasaan yang tinggi terhadap tugas-tugas belajar (*learning tasks*) yang harus dikuasainya sesuai dengan tujuan dan sasaran pendidikan -- di antaranya adalah hasil belajar yang dinyatakan dalam bentuk prestasi belajar (kualitas internal); (2) hasil pendidikan sesuai dengan kebutuhan peserta didik dalam kehidupannya, dengan belajar peserta didik bukan hanya "mengetahui" sesuatu, melainkan "dapat melakukan sesuatu yang fungsional untuk kehidupannya; (3) hasil pendidikan sesuai atau relevan dengan tuntutan lingkungan khususnya dunia kerja. Dalam hal ini, relevansi merupakan salah satu aspek atau indikator kualitas. Mengingat multi dimensional dan multi- kriteria kualitas pendidikan, maka untuk dapat mencapainya, diperlukan adanya kesepahaman mengenai apa yang dimaksud dengan kualitas selama ini, dan apa kriterianya.

Secara konvensional *efisiensi pendidikan* mengandung arti bahwa makin rendah biaya yang dikeluarkan dan makin maksimal hasil yang dicapai, maka tingkat efisiensinya makin tinggi. Sebaliknya, makin tinggi biaya dan makin minimal hasil yang dicapai, maka kegiatan pendidikan menjadi semakin tidak efisien. Jika demikian, maka telah terjadi pemborosan dalam penyelenggaraan pendidikan. Dalam pandangan kontemporer bukan hanya biaya yang menjadi ukuran efisiensi, melainkan justru keefektivan atau kualitas hasil, melihat bahwa dalam konteks yang lebih luas, efisiensi

berkaitan dengan profesionalisme dalam manajemen nasional pendidikan, yang didalamnya terkandung disiplin, kesetiaan, keahlian, etos kerja, efektivitas biaya, dll.

Implikasinya adalah bahwa untuk meningkatkan efisiensi perlu dikembangkan kebijakan yang memungkinkan efisiensi diwujudkan, antara lain dengan mengadakan reformasi, serta pemberdayaan perencanaan dan manajemen pendidikan, sehingga sumber daya pendidikan (yang tersebar di seluruh Indonesia) dapat dimanfaatkan secara maksimal. Di sinilah kita berbicara mengenai kaitan antara efisiensi dengan kualitas, pemerataan dan relevansi (Depdikbud, 1993).

3. Kebijakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar

a. Pendidikan Dasar 9 Tahun

Gagasan penjenjangan pendidikan dasar 9 tahun telah dikemukakan sejak tahun 1987. Gagasan tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-undang No. 2 Tahun 1989 Tentang Sisdiknas. Pada pasal 13 ayat (1) ditegaskan bahwa pendidikan dasar merupakan pendidikan yang lamanya sembilan tahun, yang diselenggarakan selama enam tahun di SD dan tiga tahun di SLTP atau satuan pendidikan yang sederajat. Ketentuan mengenai pendidikan dasar secara lebih rinci diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1990.

Pengertian pendidikan dasar (*basic education*) dalam konteks kebijakan pemerintah erat kaitannya dengan pengertian pendidikan minimal yang harus ditamatkan oleh semua warga negara. Pasal 3 PP No. 28 Tahun 1990 menyatakan bahwa "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 pendidikan menengah".

Oleh karena itu, setiap warga negara harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh dikdas. Melalui dikdas diharapkan dapat dikembangkan sikap, pengetahuan dan keterampilan dasar yang perlu dimiliki setiap warga negara sebagai bekal untuk dapat hidup dengan layak di masyarakat dan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi, baik ke lembaga pendidikan sekolah ataupun luar sekolah (ISPI, *Jurnal Pendidikan No. 4, 1991*, halaman 27). Dengan dikdas yang memadai, dapat didorong tumbuhnya kualitas manusia yang mampu hidup layak dalam kehidupan yang dinamis dan penuh tantangan, yakni (1) tumbuhnya manusia-manusia yang memiliki kebudayaan utama seperti normatif humaniora, partisipasi azasi, serta memiliki sikap, pengetahuan dan keterampilan yang memadai; (2) manusia yang memiliki kebudayaan profesi; dan (3) manusia yang memiliki kebudayaan alternatif atau seni hidup (ISPI, 1991; 14).

b. Gerakan Wajib Belajar SD

Gerakan wajib belajar (Wajar) adalah suatu gerakan ke arah terlaksananya kewajiban belajar atau tuntas belajar (*Compulsory education*), yaitu suatu kewajiban bagi anak-anak yang telah berusia tertentu untuk memasuki lembaga pendidikan selama beberapa tahun sesuai dengan ketentuan negara yang bersangkutan (Dachnel Kammars, 1989). Kebijakan Wajar SD di Indonesia telah dicanangkan Presiden pada tanggal 2 Mei 1984 bagi anak usia 7-12 tahun, yang populer dengan sebutan wajib belajar SD. Secara

kuantitatif pelaksanaannya telah berhasil mendongkrak angka partisipasi murni anak usia 7-12 tahun, yang pada saat ini telah mencapai 96,99%. Keberhasilan tersebut tidak terlepas dari berbagai kebijakan dan dukungan banyak pihak, antara lain melalui Inpres SD dan dukungan masyarakat melalui GN-OTA dengan berbagai bentuk aktivitasnya.

Gerakan Wajar SD telah berhasil memperluas kesempatan belajar bagi anak usia 7-12 tahun, sehingga secara potensial telah tersedia sumberdaya manusia yang lebih bermutu terutama untuk memperoleh kesempatan belajar yang lebih tinggi. Keberhasilan tersebut merupakan pengalaman berharga bagi implementasi Wajar SLTP. Dalam hal ini, paling tidak ada dua persoalan pokok yang perlu mendapat perhatian secara khusus: *Pertama*, penyediaan kesempatan kepada semua tamatan SD untuk memperoleh pendidikan di SLTP atau yang sederajat; *Kedua*, peningkatan motivasi tamatan SD untuk melanjutkan ke SLTP atau yang sederajat (ISPI, 1991; 27).

c. Gerakan Wajib Belajar SLTP

Wajib belajar SLTP di Indonesia merupakan kewajiban bagi setiap WNI yang telah menamatkan SD atau yang sederajat, dengan batas usia 13-15 tahun untuk mengikuti pendidikan di SLTP atau satuan pendidikan yang sederajat sampai tamat. Seorang siswa disebut tamat pendidikan SLTP apabila yang bersangkutan telah menyelesaikan program pendidikan SLTP atau yang sederajat dengan memperoleh surat tanda tamat belajar (Depdikbud, 1993; 1).

Kata "wajib" dalam gerakan wajar SLTP mempunyai makna yang sama dengan ketika melaksanakan gerakan wajar SD. Wajib disini berarti mempunyai keharusan untuk melaksanakannya, akan tetapi tidak terkait langsung dengan sanksi hukum apabila

tidak melaksanakannya. Orang yang tidak melaksanakan kewajiban belajar tidak serta-merta mendapat sanksi atau hukuman. Dalam jangka panjang, orang yang tidak mengikuti kewajiban belajar atau tidak tamat hingga SLTP akan menerima akibat berupa hilangnya kesempatan untuk mengikuti pendidikan yang lebih tinggi, hilangnya kesempatan untuk memperoleh pekerjaan yang bersyarat minimal tamatan SLTP, dimana peluang-peluang tersebut di masa yang akan datang akan lebih terbuka, sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pada tahap perintisan telah disiapkan suatu kondisi yang memadai, berkaitan dengan kurikulum, tenaga, sarana dan prasarana, sistem pengelolaan, persepsi serta apresiasi masyarakat terhadap penuntasan Wajar SLTP dan peningkatan mutu dikdas di seluruh Indonesia. Pencanaan Wajar SLTP atau Wajar Dikdas 9 tahun dilakukan oleh Presiden Soeharto bertepatan dengan peringatan hardiknas tahun 1994, atau tepat sepuluh tahun setelah perencanaan Wajar SD.

Selama perintisan Wajar Dikdas telah dilakukan berbagai upaya, antara lain: (1) penyediaan data yang akurat, tepat waktu dan lengkap menyangkut siswa, tenaga, sarana dan prasarana; (2) pembuatan peta sekolah untuk menentukan pola dan lokasi Wajar SLTP; (3) mengadakan keterpaduan kegiatan dari berbagai unit kerja yang terkait baik intern Depdikbud maupun antar Departemen di tingkat pusat maupun daerah; (4) menganalisis data untuk dapat menentukan dan memilih pola Wajar SLTP dengan tepat; (5) mempersiapkan tenaga, sarana, dan fasilitas untuk mendukung operasionalisasi Wajar SLTP yang akan diterapkan; dan (6) meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk mensukseskan Wajar SLTP, baik dari segi kesediaan menyekolahkan anak, pemikiran, maupun tenaga, sebagai perwujudan tanggung jawab

masyarakat akan pendidikan bagi anak-anaknya.

Ada beberapa pola yang digunakan untuk merealisasikan program Wajar SLTP, antara lain melalui: (1) pembangunan Unit Gedung Baru; (2) tambahan Ruang Kekas Baru; (3) pendirian SLTP terbuka; (4) Kejar Paket B sebagai kelanjutan dari Kejar Paket A; (5) pengakuan atau akreditasi terhadap penyelenggaraan kursus-kursus; (6) MTs; dan (7) pondok pesantren. Selain pengembangan pola-pola tersebut tidak menutup kemungkinan dikembangkannya pola baru yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah (Depdikbud, 1993; 6).

4. Beberapa Tantangan Dalam Penuntasan Wajar dan Peningkatan Mutu Mutu Pendidikan Dasar

Menjelang abad ke-21, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta peredaran ekonomi global semakin menguasai perkembangan dan perubahan dunia. Dalam situasi demikian, kualitas manusia merupakan faktor yang dominan bagi pembangunan. Kebutuhan akan sumber daya manusia yang berkualitas bagi percepatan laju pembangunan semakin memperkuat aspirasi masyarakat terhadap pendidikan.

- Di tengah meningkatnya tuntutan tersebut, kita dihadapkan pada kenyataan masih banyaknya orang yang buta huruf dan tidak memperoleh kesempatan mengikuti pendidikan. Keadaan ini tentu kurang menguntungkan, mengingat bahwa keniraksaraan (buta huruf) pada umumnya "setali tiga uang" dengan kebodohan, kemiskinan dan keterbelakangan. Kondisi masyarakat yang demikian itu, akan menjadi kendala bagi peran sertanya dalam proses pembangunan, bahkan dapat menjadi beban pembangunan

itu sendiri. Pada hal kita berpengharapan, agar manusia dapat menjadi salah satu modal dasar dalam melaksanakan pembangunan.

ISPI mensinyalir bahwa dalam skala nasional bangsa Indonesia dihadapkan pada kenyataan akan tingkat pendidikan penduduk yang masih rendah, angka putus sekolah masih tinggi, angka transisi dan angka partisipasi pendidikan pada jenjang SLTP hingga PT masih rendah, serta kualitas dan produktivitas pendidikan yang "belum baik" (ISPI, 1993). Salah satu tantangan berat dalam pelaksanaan Wajar Dikdas, adalah rendahnya jumlah lulusan SD yang melanjutkan pendidikan ke SLTP. Masalah tersebut merupakan bagian yang tidak terlepas dari beberapa persoalan pokok pendidikan di Indonesia sebagaimana dikemukakan Fakry Gaffar (1987; 5) bahwa persoalan pokok yang dihadapi pendidikan antara lain berkaitan dengan: (1) jumlah populasi anak usia sekolah yang cukup besar dan jumlah populasi angkatan kerja yang memerlukan pembinaan lebih lanjut untuk meningkatkan produktivitasnya; (2) keterbatasan ekonomi untuk memperluas kesempatan pendidikan dan untuk meningkatkan jenjang pendidikan angkatan kerja yang memerlukan; (3) relevansi program pendidikan yang sesuai dengan tuntutan pembangunan baik ditinjau dari segi jenjang maupun jenisnya; dan (4) keseimbangan antara tuntutan kualitas dengan kuantitas, terutama jika dikaitkan dengan nilai ekonomik hasil pendidikan.

Beberapa pakar pendidikan menduga bahwa kemungkinan penyebab rendahnya angka melanjutkan antara lain :

- (1) Toenlie mengemukakan paling sedikit ada dua hal penyebab rendahnya jumlah lulusan SD yang melanjutkan ke SMP. Kedua hal tersebut adalah rendahnya

kemampuan ekonomi orang tua dan rendahnya kesadaran orang tua akan pentingnya pendidikan tingkat SLTP bagi anaknya;

- (2) Pendapat senada juga dikemukakan Abdul Kodir, yang menyatakan bahwa rendahnya minat masyarakat untuk menyekolahkan nampak pada banyak masyarakat yang lebih senang melihat anaknya cepat bekerja daripada meneruskan pendidikan formal di sekolah, disamping memang masih ada beberapa daerah yang menghadapi masalah daya tampung sekolah;
- (3) Fuad Hasan (1992) mengemukakan bahwa banyak kemungkinan para lulusan SD/MI melanjutkan ke lembaga pendidikan luar sekolah, seperti kursus atau bentuk keterampilan kerja lainnya.

Upaya untuk mengakomodasikan tekanan global dan demokratisasi pendidikan menjadi semakin berat manakala memperhatikan kenyataan bahwa:

- (1) Tingkat *drop out* masih tinggi, terutama di kelas IV dan V, tingkat partisipasi sekolah lanjutan dan angka melanjutkan dari SD ke SLTP masih rendah, jumlah sekolah lanjutan yang belum seimbang dengan jumlah lulusan sekolah dibawahnya, penempatan sekolah yang kurang tepat, dan kurangnya tenaga guru terutama di daerah-daerah terpencil (Beeby, 1981; Manap, dkk., 1995);
- (2) Kemampuan ekonomi masyarakat yang rendah dapat mengurangi hasrat orang tua dan semangat anak untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Orang tua lebih merasa tertolong jika anaknya dapat membantu pekerjaannya, atau cepat bekerja untuk menunjang pendapatan keluarganya (Santoso, 1969; Bruner, 1970; Beeby, 1979; Manap, dkk., 1995);

- (3) Sebagai akibat kemampuan ekonomi masyarakat yang rendah, maka biaya pendidikan terasa mahal dan ada diluar jangkauan kemampuan masyarakat, sebagian besar masyarakat memandang bahwa pendidikan belum menjadi kebutuhan yang mendesak. Mereka menganggap bahwa sekolah hanyalah pemborosan semata (Manap, 1993);
- (4) Pertumbuhan industri di pinggiran kota telah banyak menyedot tenaga kerja muda, dengan persyaratan dan pemberian upah yang tidak didasarkan atas pendidikan (ijazah) yang dimilikinya, serta banyaknya lulusan sekolah menengah yang "menganggur" telah mengikis keyakinan masyarakat akan pentingnya melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi (Manap, 1993);
- (5) Nilai ekonomis hasil pendidikan yang belum seimbang dengan biaya pendidikan yang dikeluarkan (Engkoswara, 1991);
- (6) Faktor geografis, dimana masih banyak daerah yang sangat jauh dari sekolah, dengan sarana transportasi yang belum memadai atau belum ada (Beeby, 1981); Tantangan kuantitatif dan geografik saja sudah luar biasa dibandingkan dengan kemampuan pemerintah dan masyarakat sendiri yang terbatas dalam menyediakan sumberdaya yang diperlukan. Oleh karena itu, perbaikan mutu, relevansi, dan efisiensi sekaligus masih merupakan barang langka (Sanusi, 1998; 77);
- (7) Terdapat kecenderungan melemahnya semangat siswa dan orang tua murid untuk melanjutkan ke sekolah yang lebih tinggi dari SD, yang mungkin disebabkan oleh kurangnya daya tampung, jauhnya lokasi sekolah, mahalnya biaya melanjutkan, serta pengaruh negatif dari pertumbuhan industri;
- (8) Indonesia memiliki sejumlah faktor yang beragam dalam hal (1) kondisi geografis, (2) kondisi demografis, (3) kondisi ekonomi, dan (4) kondisi sosial budaya masyarakat dan tata nilainya, yang menyebabkan kebutuhan yang berlainan dalam layanan pendidikan (Fakry Gaffar, 1990; 34).

Jika melihat kecenderungan global dan era kebangkitan lokal seperti saat ini, upaya pengembangan sumber daya manusia (*human development*) patut dikedepankan sebagai fokus pembangunan, dimana peningkatan kualitas manusia menjadi tujuan utama. Wahana yang paling strategis untuk mengembangkan sumber daya manusia sebagaimana dimaksud adalah melalui layanan pendidikan, yang harus mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat, terutama untuk jenjang dikdas. Sebab, "jenjang dikdas ini sangat strategis untuk mendapatkan perhatian yang seksama dari para pakar dan praktisi pendidikan, baik karena sensitivitas faktor-faktor perkembangan para siswanya yang berusia antara 7-15 dan 16-18 tahun, maupun karena jumlahnya yang cukup besar (Sanusi, 1998; 76). Layanan pendidikan tersebut perlu dirancang secara seksama, disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan masing-masing daerah. Deskripsi tentang perbedaan antara persayaratan ambang penuntasan Wajar Dikdas dan peningkatan mutu Dikdas, serta profil implementasi kinerja upaya bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas sesuai dengan target yang ingin dicapai.

B. Fokus Masalah dan Pertanyaan Penelitian

1. Fokus Masalah Penelitian

Meskipun usaha-usaha ke arah peningkatan kemampuan daerah dalam perencanaan dan manajemen pendidikan sudah dimulai, misalnya dengan proyek "*Strengthening Planning and Management Capabilities of The Provinces in the Education Sector*" (*STEPPE*) yang diarahkan untuk mendukung implementasi proses perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*) melalui pelatihan staf di tingkat Kabupaten dan Propinsi; serta Proyek "*Community Participation in Planning and Management of Educational Resources*" (*COPLANNER*), yang diarahkan untuk

meningkatkan kemampuan perencanaan, khususnya dalam memobilisasi sumber daya dan dana pendidikan di tingkat kabupaten (Selassie, 1991; Tilaar, 1994; Mulyani, 1994); Namun sampai saat ini, perencanaan pendidikan di Indonesia dinilai masih sangat sentralistik, segala sesuatunya banyak bergantung pada pola sentral dan pembiayaan sentral, ruang gerak improvisasi regional masih sangat sempit (Tilaar, 1992; 9).

Pemerataan kesempatan, peningkatan relevansi, kualitas, dan efisiensi dalam pengelolaan pendidikan telah lama menjadi agenda nasional pembangunan pendidikan, dengan termuatnya keempat hal pokok tersebut dalam GBHN pada pelita III, IV, V, dan VI yang lalu. Perkembangan jumlah peserta didik, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pada semua jenjang pendidikan, peningkatan kualifikasi guru, penyempurnaan kurikulum, penataran-penataran dan sejenisnya telah banyak diupayakan dalam rangka mengimplementasikan keempat kebijakan strategis tersebut. Namun demikian, hasilnya masih belum memuaskan. Angka partisipasi pendidikan penduduk usia 13-15 tahun dan penduduk usia 16-18 tahun masih perlu ditingkatkan

Dalam rangka penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas, terlebih dahulu perlu diidentifikasi hal-hal berkaitan dengan: (a) daya dukung lingkungan eksternal dan internal sistem pendidikan; (b) implementasi kebijakan Wajar dan upaya peningkatan mutu pendidikan; (c) kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan dalam pengelolaan pendidikan di Proponsi Bengkulu; serta (d) implementasi sistem perencanaan dan manajemen persekolahan, khususnya sekolah lanjutan tingkat pertama. Berdasarkan hasil kajian tersebut permasalahan penelitian dapat difokuskan pada "*alternatif model perencanaan strategis macam apa yang cocok bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas?*"

2. Pertanyaan Penelitian

Dalam mengembangkan alternatif model perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas, terlebih dahulu diperlukan klarifikasi permasalahan penelitian yang lebih rinci, yang dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian berikut ini.

- a. Bagaimanakah profil eksternal sistem pendidikan di Bengkulu, dilihat dari aspek geografis, pemerintahan, kependudukan, ekonomi dan ketenagakerjaan, sosial budaya dan keagamaan, serta sarana transportasi dan komunikasi ?
- b. Bagaimanakah profil internal pendidikan dasar di Bengkulu, terutama dalam kaitannya dengan keadaan pendidikan, tingkat partisipasi pendidikan, kecenderungan melanjutkan, dan elastisitas pengelolaan pendidikan ?
- c. Bagaimanakah profil sistem informasi pengelolaan Wajar Dikdas, terutama berkaitan dengan masalah akurasi data dan informasi, serta organisasi dan kinerja tim koordinasi Wajar Dikdas di Bengkulu ?
- d. Sejauhmana implementasi perencanaan dan manajemen sekolah dapat dijadikan sebagai bahan kajian dalam upaya peningkatan mutu pendidikan, khususnya di SLTP?
- e. Berdasarkan keempat profil tersebut; Faktor-faktor strategis apa yang harus dipertimbangkan guna merumuskan alternatif model pemberdayaan perencanaan strategis bagi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas di Bengkulu ?
 - 1) Peluang-peluang dan tantangan-tantangan eksternal apa yang dapat menunjang atau menghambat penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas ?
 - 2) Kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan internal apa saja yang dapat menunjang atau menghambat penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas ?

C. Tujuan dan Hasil Penelitian yang Diharapkan

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk merumuskan alternatif model perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas. Sebelum dapat merumuskan alternatif model tersebut terlebih dahulu diperlukan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan antara (khusus) berikut berikut ini. Secara khusus penelitian ini ditujukan untuk:

- a. Mendeskripsikan profil lingkungan eksternal pendidikan yang berpengaruh terhadap percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.
- b. Mendeskripsikan profil internal pengelolaan Dikdas di Bengkulu, terutama dalam kaitannya dengan tingkat partisipasi pendidikan, kecenderungan melanjutkan, keadaan pendidikan, dan elastisitas pengelolaan pendidikan.
- c. Mendeskripsikan profil sistem informasi pengelolaan Wajar Dikdas, terutama berkaitan dengan masalah akurasi data dan informasi, serta kinerja tim koordinasi Wajar Dikdas di Bengkulu.
- d. Mendeskripsikan sejauhmana implementasi perencanaan dan manajemen SLTP dapat dijadikan sebagai bahan kajian dalam upaya peningkatan mutu pendidikan, khususnya di SLTP.
- e. Menganalisis faktor-faktor strategis dari keempat profil tersebut di atas guna merumuskan alternatif model perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

2. Hasil Penelitian yang Diharapkan

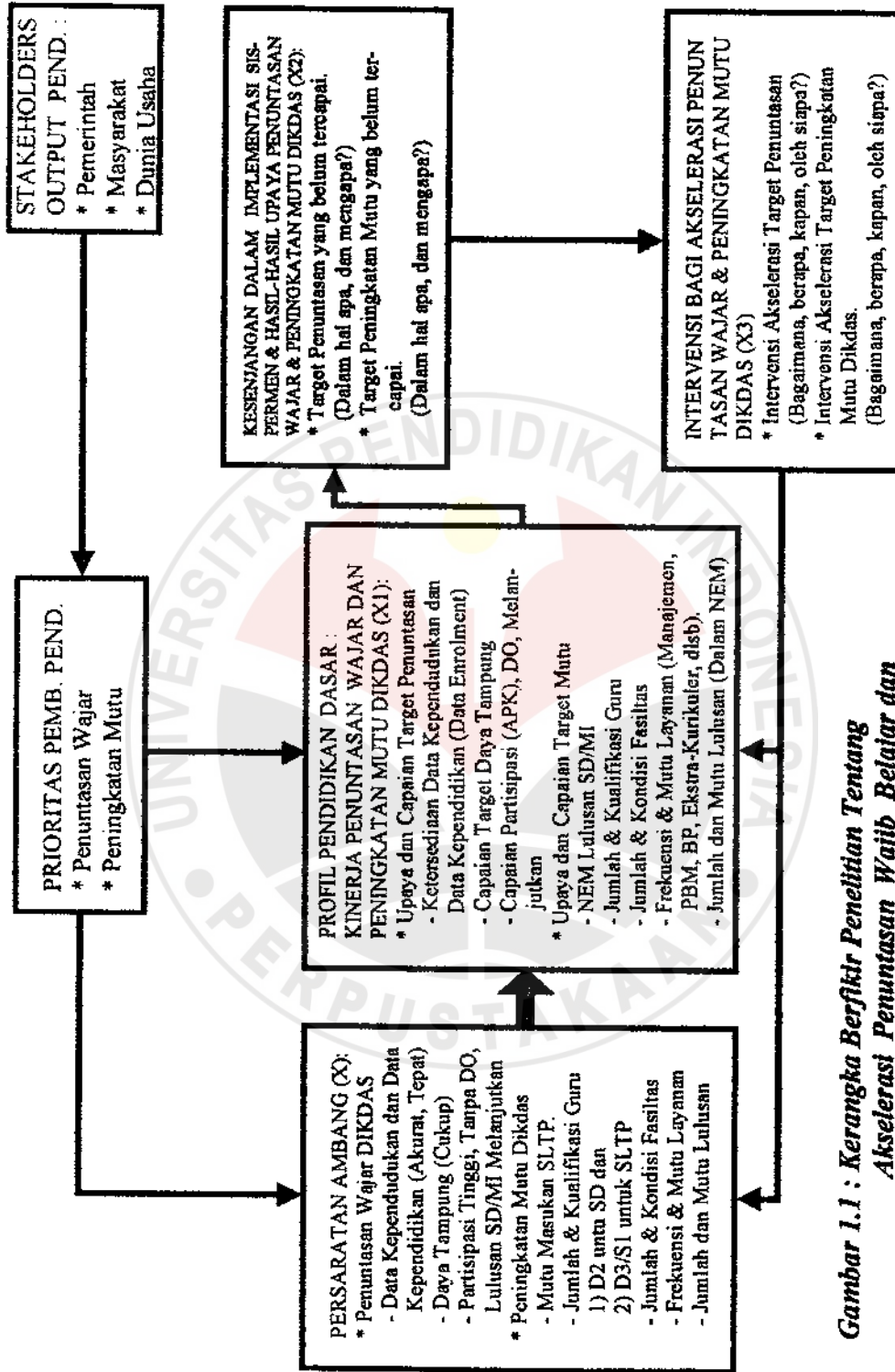
Sesuai dengan tujuan penelitian di atas, maka produk penelitian ini adalah rumusan *alternatif model perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas*. Alternatif model tersebut diharapkan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan keterbacaan tentang perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu masukan atau bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

D. Kerangka Berpikir dan Proposisi Penelitian

1. Kerangka Berpikir Penelitian

Kerangka berpikir penelitian (paradigma penelitian) merupakan suatu model yang dijadikan acuan oleh peneliti dalam melaksanakan penelitiannya. Bogdan & Biklen (1992; 33) menyatakan bahwa paradigma adalah sejumlah asumsi, konsep, atau proposisi-proposisi yang diyakini kebenaran atau ketidak-benarannya, yang mengarahkan cara berfikir dan penelitian. Kerangka berfikir penelitian tentang akselerasi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas disusun berdasarkan asumsi-asumsi dan fenomena sebagaimana dikemukakan pada latar belakang, dan secara visual disajikan pada Gambar 1.1 di bawah ini.





Gambar 1.1 : Kerangka Berfikir Penelitian Tentang Akselerasi Penuntasan Wajar Belajar dan Peningkatan Mutu Dikdas.

Kerangka berpikir penelitian sebagaimana tersaji pada gambar 1.1 dikembangkan dari beberapa pemikiran teoritik. *Pertama*, bahwa pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha sebagai *stakeholders output* pendidikan memerlukan sumberdaya manusia yang terdidik dan berkualitas, pendidikan adalah wahana yang paling tepat untuk menghasilkan sumberdaya manusia dalam jumlah dan kualifikasi pendidikan yang memadai. Sehubungan dengan masih rendahnya tingkat pendidikan penduduk dan kualitas pendidikan (khususnya Dikdas), maka prioritas pembangunan pendidikan ditekankan pada upaya (1) percepatan penuntasan Wajar, dan (2) peningkatan mutu Dikdas. *Kedua*, untuk menghasilkan alternatif model percepatan intervensi pemberdayaan bagi akselerasi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas terlebih dahulu perlu ditetapkan persyaratan ambang bagi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas. *Ketiga*, kajian tentang profil Dikdas pada tingkat wilayah meliputi upaya dan capaian target penuntasan Wajar, seperti (1) ketersediaan dan akurasi data kependudukan; (2) ketersediaan dan akurasi data kependidikan; (3) capaian target daya tampung; (4) capaian target partisipasi pendidikan dalam bentuk APK, DO, dan angka melanjutkan; Sedangkan upaya dan capaian target mutu kelembagaan pendidikan dapat tercermin pada (1) NEM lulusan SD/MI; (2) jumlah dan kualifikasi guru; (3) Jumlah dan kondisi fasilitas; (4) frekuensi dan mutu layanan; serta (5) jumlah dan mutu lulusan (NEM) SLTP. *Keempat*, deviasi antara persyaratan ambang dengan profil Dikdas diidentifikasi sebagai kesenjangan implementasi perencanaan, yang memerlukan model intervensi perencanaan strategis bagi percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

2. Proposisi Penelitian

Berdasarkan kerangka pikir penelitian di atas, berikut ini penulis kemukakan proposisi penelitian yang dijadikan sebagai acuan dalam mengkaji, memaknai, dan menganalisis fenomena berkaitan dengan implementasi sistem perencanaan dan manajemen Dikdas, guna perumusan model intervensi pemberdayaan perencanaan strategis bagi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

a. Urgensi dan Ruang Lingkup Penuntasan Wajar dan Peningkatan Mutu Dikdas

01. Penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas merupakan prioritas dalam pembangunan pendidikan. Penuntasan Wajar yang berdimensi pemerataan mengandung misi pembebasan dan pemberdayaan warga masyarakat. Keberhasilan penuntasan Wajar diduga akan dapat melipatgandakan kualitas dan produktivitas penduduk, memberi peluang yang lebih besar bagi mereka untuk meraih jenjang pendidikan yang lebih tinggi, serta dapat meningkatkan kualitas dan taraf kehidupan mereka.

02. Dalam banyak hal, upaya penuntasan Wajar Dikdas masih banyak menemui kendala, baik karena keterbatasan kemampuan pemerintah maupun karena keterbatasan dalam masyarakat. Pemerintah mempunyai keterbatasan dalam penyediaan sumber daya (manusia dan non manusia), baik kualitatif maupun kuantitatif (Sanusi, 1998; 45). Sedangkan sebagian masyarakat belum dapat memenuhi anjuran Wajar Dikdas karena keterbatasan kemampuan ekonomi, kelemahan persepsi akan pentingnya pendidikan, ataupun karena daya jangkau sekolah, sarana transportasi dan lokasi pemukiman atau lokasi sekolah yang kurang mendukung.

03. Upaya percepatan penuntasan Wajar Dikdas di satu sisi, cenderung memperlambat mutu proses dan mutu hasil pendidikan di sisi lain. Masukan siswa semakin banyak dan bervariasi, sedangkan kapasitas dan kualitas layanan cenderung tetap, atau

bahkan menurun. Jika hal tersebut terus berlangsung, dalam jangka panjang akan timbul persoalan-persoalan baru yang jauh lebih kompleks, dan sukar untuk diatasi. Maka, gerakan kearah perbaikan mutu harus dimulai sejak dini. Semua pihak perlu membudayakan prinsip "mencegah lebih baik dari pada memperbaiki" sebagaimana diisyaratkan Demming, Juran, dan Phillip (Depdikbud, 1994; 100).

04. Berdasarkan ketiga alasan rasional di atas, maka percepatan penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas harus didasarkan pada hasil analisis posisi pendidikan. Dalam analisis posisi tersebut antara lain dikaji: (1) kondisi-kondisi eksternal sistem pendidikan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan pendidikan di daerah, baik ditinjau dari aspek geografis, demografis, pemerintahan, ekonomi dan ketenagakerjaan, sosial-budaya dan keagamaan, serta sarana transportasi dan komunikasi; (2) kondisi-kondisi internal Dikdas, baik ditinjau dari sisi keadaan persekolahan, tingkat partisipasi pendidikan, kecenderungan melanjutkan, dan elastisitas pengelolaan Dikdas; (3) profil sistem informasi manajemen Wajar Dikdas, meliputi pembahasan tentang akurasi data dan informasi, struktur organisasi tim koordinasi Wajar Dikdas dan kinerjanya; serta (4) implementasi sistem perencanaan dan manajemen sekolah sebagai bahan kajian kearah perbaikan mutu Dikdas yang diharapkan.

b. Kondisi-kondisi eksternal sistem pendidikan di daerah

05. Lingkungan pendidikan -- persekolahan -- merupakan bagian dari sistem sosial yang lebih luas cakupannya. Keberadaan sekolah-sekolah tidak terlepas dari suasana, dukungan, hambatan, dan tuntutan yang ditimbulkan oleh kondisi-kondisi lingkungan eksternal pendidikan di daerah. Keadaan geografis, demografis, pemerintahan, ekonomi dan ketenagakerjaan, sosial-budaya dan keagamaan, serta sarana

transportasi dan komunikasi yang ada harus dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan alternatif perbaikan perencanaan strategis bagi penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas.

c. Kondisi-kondisi Internal Sistem Pendidikan

06. Kondisi-kondisi internal sistem pendidikan di daerah merupakan bahan kajian utama dalam penyusunan rencana strategis penuntasan Wajar dan peningkatan mutu Dikdas. Keadaan persekolahan, tingkat partisipasi pendidikan, kecenderungan melanjutkan, dan elastisitas pengelolaan Dikdas yang ada merupakan beberapa indikator yang perlu diketahui posisinya dan ditetapkan target ahir (keadaan ideal) yang harus diupayakan pencapaiannya.

d. Profil Sistem Informasi Manajemen Wajar Dikdas

07. Tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang Dikdas tidak lepas dari model hierarki struktur birokrasi, metode berpikir dan perilaku administratif para pengelola, teknologi informasi dan telekomunikasi, proses mengajar oleh guru, dan kegiatan belajar para siswa (Sanusi, 1998; 45).

08. Penuntasan Wajar akan lebih strategis dan rasional jika direncanakan dan dikelola secara otonom pada tingkat kabupaten (Desentralisasi), sebab perencanaan yang terpusat (sentralistik) maupun perencanaan pada tingkat wilayah propinsi cenderung: (1) kurang aspiratif, kurang fleksibel, dan tidak efisien; (2) memperlemah kreatifitas daerah dalam mengoptimalkan pemanfaatan potensi daerah; dan (3) jalur birokrasi yang terlampau panjang.

09. Desentralisasi dalam perencanaan dan pengelolaan pendidikan akan lebih efektif dalam mencapai tujuan pendidikan karena: (1) jarak antara pengambil keputusan dengan pelaksana keputusan tersebut menjadi relatif lebih pendek, dengan ruang lingkup yang lebih terbatas, sehingga perencanaan akan lebih akomodatif, aspiratif, fleksibel, dan dapat meminimalkan distorsi dalam pelaksanaannya; (2) penyediaan data dapat dilakukan secara lebih cepat dan akurat; (3) ketersediaan sumberdaya manusia, dana, maupun sarana dan prasarana yang lebih memadai dibanding sebelumnya; (4) DPRD bukan lagi sebagai alat pemerintahan tetapi sebagai lembaga yang memiliki legitimasi yang memadai untuk mengambil keputusan yang lebih baik; serta (5) kesiapan masyarakat yang semakin baik.

e. Implementasi Sistem Perencanaan dan Manajemen Sekolah

10. Peningkatan mutu Dikdas menjadi sesuatu yang sukar untuk diwujudkan jika ada bagian atau komponen dalam sistem pendidikan yang menunggu pihak/komponen lain melakukan upaya perbaikan. Upaya perbaikan perlu dilakukan secara terus menerus, bertahap, berkelanjutan dan dilakukan oleh semua bagian, sesuai dengan prinsip "*Continuous Improvement*" dalam konsep "*Total Quality Management*" (Sallis, 1993; 35).

11. Upaya peningkatan mutu Dikdas akan lebih rasional dilakukan pada tingkat sekolah, sebab inti dari penentu mutu pendidikan terletak pada PBM yang berkualitas yang dialami para siswa. Akumulasi prestasi yang dicapai para siswa akan menghasilkan prestasi kelembagaan (sekolah-sekolah), akumulasi rerata prestasi yang dicapai sekolah-sekolah dalam suatu wilayah merupakan bagian dari prestasi wilayah yang bersangkutan dalam pencapaian target penuntasan Wajib dan peningkatan mutu Dikdas.

