

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Perkembangan gelombang demokratisasi secara internasional telah mendorong dan melahirkan konsekuensi perubahan agenda politik pemerintahan di berbagai negara, baik di negara berkembang maupun negara maju.

Pada dekade 1990-an diperkirakan sudah sekira 80 persen negara di dunia telah melakukan langkah strategis kebijakan untuk mengimplementasikan model desentralisasi dalam sistem pemerintahan. (Channa et al., 2016. hlm.2)

Sejak saat itu, gerakan reformasi desentralisasi telah pula diumumkan di berbagai negara seperti Bolivia, Kamboja, Mesir, Ethiopia, Prancis, Indonesia, Jepang, Meksiko, Korea Selatan, Turki, dan berbagai negara lainnya. Model dan pendekatan desentralisasi ini membangun suatu asumsinya bahwa jarak dan hubungan sosial antara pemerintah dengan rakyatnya menjadi lebih dekat (*closer to the people*) sehingga tercipta kondisi yang lebih kondusif bagi efektifitas kinerja pembangunan yang diinisiasi oleh pemerintah.

Penerapan model desentralisasi pemerintahan dipandang dapat meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas negara seperti mengurangi perilaku korupsi, meningkatkan kualitas kehidupan politik dan partisipasi warga negara secara lebih partisipatif, juga mendorong efektivitas pelayanan publik dan penggunaan anggaran yang lebih efektif oleh pemerintah.

Sekurangnya menurut Escobar (2006, hlm.246) manfaat dari prinsip dan model desentralisasi pemerintahan ini dikonstruksikan ke dalam tiga keunggulan mendasar yang dimiliki oleh pemerintah daerah dibandingkan dengan pemerintah pusat yakni: i) pemerintah daerah akan memiliki keunggulan informasi tentang kondisi dan kebutuhan obyektif daerah setempat, ii) terbangunnya peluang partisipasi warga secara lebih terbuka dalam proses pengambilan keputusan strategis pemerintahan dalam kerangka menghasilkan berbagai produk kebijakan terkait dengan pelayanan publik pada tingkat

lokal, iii) mendorong akuntabilitas pejabat publik agar lebih bertanggungjawab kepada *stakeholders*.

Menurut laporan World Bank (2004) melalui penerapan model desentralisasi politik pemerintahan ini maka pemerintah daerah terdorong untuk memiliki keunggulan antara lain memiliki wilayah yuridiksi yang lebih kecil dan lebih homogen daripada pemerintah nasional. Dengan demikian pengambilan keputusan pada level dan lingkup yang lebih kecil dan homogen ini akan membuat pemerintah daerah dapat secara lebih akurat dan selektif dalam merespon setiap aspirasi publik yang berkembang.

Melalui keunggulan informasi yang dimiliki pada level daerah, tingkat partisipasi, akuntabilitas, dan tantangan kebijakan yang tidak terlalu berat, maka secara logis birokrasi pemerintahan akan dapat meningkatkan layanan publik secara lebih efektif.

Namun Bank Dunia juga mengingatkan bahwa desentralisasi manajemen pemerintahan ini tidak menjadi hukum kausalitas, karena faktanya tidak selalu linier, bahwa desentralisasi pasti berdampak positif. Bukti empiris penerapan desentralisasi tidak selalu memberikan petunjuk yang valid bahwa desentralisasi selalu menjadi jawaban atas persoalan publik.

Seiring dengan gelombang demokrasi di seluruh dunia, maka gerakan desentralisasi pendidikan juga telah menjadi wacana reformasi kebijakan politik dan pendidikan di berbagai negara. Di kawasan Asia misalnya, kebijakan desentralisasi pendidikan telah menjadi arah baru kebijakan di hampir semua negara. Bahkan antara tahun 1992 sampai 1997 proyek desentralisasi yang didanai oleh Bank Dunia mencapai sekira 12% dari keseluruhan proyek yang diinisiasi. (UNESCO, 2007; Mok, 2006).

Sebagai bentuk implementasi politik desentralisasi dalam pembangunan sektor pendidikan berbagai organisasi dan donor internasional telah banyak memfasilitasi berbagai bentuk dukungan kepada sejumlah negara.

Demikian pula lembaga internasional itu tidak kurang telah memberikan dukungan dan fasilitasi kepada lebih dari 40 negara untuk mendorong agenda desentralisasi sistem pendidikannya. Langkah strategis untuk mendesentralisasikan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah bahkan hingga level sekolah menjadi arah baru kebijakan pembangunan pendidikan yang dipandang lebih demokratis guna

mendorong partisipasi publik secara lebih efektif dalam mendorong demokratisasi pendidikan.

Dalam konteks perkembangan sosiopolitik Indonesia paska gerakan reformasi, maka tuntutan untuk segera dilakukannya desentralisasi tatakelola pemerintahan juga menjadi arah baru politik bernegara.

Sebagaimana dilaporkan UNESCO (2006) bahwa gelombang politik desentralisasi juga telah mendorong arah kebijakan politik pemerintahan di Indonesia. Sebelum masa reformasi politik di era tahun 1998, pendidikan Indonesia adalah sistem yang sangat tersentralisasi. Struktur sistem manajemen terdiri dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa yang merupakan bentuk hierarki dalam sistem manajemen pemerintahan.

Di era pemerintahan sentralistik ini, pusat mendominasi kewenangan dalam berbagai urusan pengelolaan pendidikan. Antara lain dalam pengelolaan guru dari mulai perekrutan, pengembangan karir, sampai pensiun. Momentum desentralisasi telah menghapuskan hubungan hierarkis antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian terjalin skema hubungan baru antara pemerintah pusat dan daerah. Inisiatif otonomi pemerintahan ini disertai dengan desentralisasi tanggungjawab pengelolaan keuangan, aset dan personil.

Di bidang pendidikan, wewenang yang dipegang oleh pemerintah pusat meliputi: mengembangkan standar layanan minimum untuk pendidikan, standar kompetensi minimum untuk guru, menentukan kualifikasi guru untuk setiap tingkat pendidikan, serta mengelola akreditasi dan sertifikasi.

Pada masa transisi pemerintahan dari periode orde baru ke reformasi, dari tahun 1999 sampai sekarang, pemerintah Indonesia telah meluncurkan berbagai paket kebijakan politik desentralisasi sebagai perwujudan kehidupan demokratisasi dalam seluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini sekaligus sebagai jawaban dan realisasi dari gerakan demokratisasi yang menjadi arah baru peraktek pembangunan di berbagai negara di seluruh dunia.

Dalam paket kebijakan politik itu termasuk di dalamnya undang-undang pemerintahan daerah dengan mendorong semangat desentralisasi yang memindahkan tanggungjawab dalam fungsi inti dari pemerintah pusat ke daerah (kabupaten/kota).

lik Nurulpaik, 2022

ANALISIS HUBUNGAN KAPASITAS DAERAH DENGAN KINERJA PENDIDIKAN DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

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

Di sektor pendidikan, pemerintah Indonesia telah meluncurkan model manajemen berbasis sekolah untuk maksud mendorong partisipasi publik dalam tatakelola sekolah yang efektif, demikian pula reformasi kurikulum baru yang menekankan pada konsep pencapaian kompetensi minimum di semua mata pelajaran sekolah. Kurikulum berbasis kompetensi dianjurkan sebagai pemenuhan tujuan yang bersifat lokalitas.

Desentralisasi dibenarkan dalam filosofis kebijakan sebagai pembangunan kapasitas masyarakat untuk demokrasi melalui “pelokalan” pemerintah. Logika desentralisasi yang melegitimasi pemerintah daerah berkorelasi langsung ke level sekolah, membutuhkan kewenangan dan transfer sumber daya dari departemen pendidikan ke kabupaten dan komunitas sekolah untuk kepentingan yang berbeda di setiap satuan pendidikan.

Dalam konteks Indonesia, langkah politik dalam kebijakan desentralisasi pemerintahan momentumnya diawali ketika pemerintah menerbitkan Undang-undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini kemudian diartikulasikan lebih operasional dalam PP Nomor 25 tahun 2000 yang menetapkan kewenangan bersama antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut peraturan tersebut, satu-satunya otoritas yang tersisa di pemerintah pusat dalam sektor pendidikan adalah terkait dengan penetapan kebijakan nasional untuk standar kompetensi, kurikulum nasional, kalender dan evaluasi pendidikan. Sedangkan selebihnya pengaturan yang lebih operasional dan teknis dalam implementasi manajemen dan kurikulum pendidikan diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota. Otoritas pemerintah pusat yang sebelumnya meliputi kewenangan pengelolaan pendidikan sebagian besar dialihkan ke tangan pemerintah daerah.

Dalam perkembangannya undang-undang tentang pemerintahan daerah terus mengalami perubahan. Sebelumnya diberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan direvisi kembali oleh UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Secara politik UU pemerintahan daerah itu menjadi dasar hukum untuk diberlakukannya desentralisasi dalam pengelolaan pendidikan.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, pasal 9 ayat 3 dinyatakan bahwa penyelenggaraan sektor pendidikan merupakan urusan yang bersifat konkuren (urusan

bersama) antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang dalam tatakelolanya berlandaskan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas dan kepentingan strategis nasional.

Secara filosofis, desentralisasi pengelolaan pendidikan adalah untuk memenuhi asas pengelolaan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel yang muaranya agar dapat memfasilitasi dan mendorong kesejahteraan rakyat dari sisi pelayanan publik di sektor pendidikan. Prinsip desentralisasi memungkinkan pelayanan publik lebih dekat pada pihak yang dilayani dan diharapkan secara substantif dapat menjawab apa yang menjadi kebutuhan di daerah tersebut. Namun dalam konteks implementasi desentralisasi pendidikan di Indonesia selama 20 tahun terakhir ini telah memunculkan banyak persoalan dan tantangan.

Ada daerah yang antusias dalam merespon kebijakan desentralisasi dan banyak pula yang dalam implementasinya menghadapi berbagai kendala dan keterbatasan baik yang menyangkut kapasitas SDM aparatur, kapasitas penduduk, keterbatasan anggaran, kondisi geografis dan demografis, kondisi sosial ekonomi, infrastruktur pendidikan dan sejumlah kondisi lainnya yang berakumulasi menjadi lemahnya kapasitas daerah (selanjutnya disingkat: KD) yang bersangkutan secara keseluruhan.

Lemahnya KD ini dalam memberikan daya dukung terhadap tugas-tugas pemerintahan di sektor pendidikan dilihat sebagai salah satu kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Dunia pendidikan yang semula diharapkan dapat lebih tertata dengan baik dan akuntabel justru banyak menghadapi persoalan antara lain: kekurangan guru, kerusakan infrastruktur pendidikan, lemahnya kapasitas profesional guru, lemahnya kapasitas manajemen sekolah, yang muaranya terhadap rendahnya akuntabilitas pendidikan baik akselerasi angka partisipasi maupun mutu pendidikan itu sendiri.

Pertanyaan yang muncul adalah apakah desentralisasi pendidikan di Indonesia berdampak positif bagi kemajuan pengelolaan pendidikan di daerah ataukah justru banyak persoalan yang tidak tertangani dengan baik.

Apakah desentralisasi berdampak pada perbaikan pendidikan, apakah akses pendidikan semakin terbuka dan berkeadilan, apakah kinerja sekolah meningkat, apakah

kinerja guru semakin meningkat, apakah prestasi belajar siswa (*student achievement*) dan angka partisipasi pendidikan (*enrollment*) meningkat.

Itulah sejumlah fenomena kritis yang seringkali muncul dari berbagai kalangan dalam melihat dan mengkritisi kebijakan desentralisasi pendidikan di Indonesia. Bahkan sejumlah kalangan yang tidak lagi mempercayai efektifitas desentralisasi pendidikan justru kembali mewacanakan agar pengelolaan pendidikan ditarik kembali ke pusat.

Adapun konstruksi berpikir hipotetik yang peneliti bangun dalam melihat fenomena ini yakni kemampuan daerah dalam membangun dan memberikan pelayanan pendidikan yang efektif akan dipengaruhi oleh sejauhmana KD masing-masing kabupaten/kota memiliki potensi untuk dapat menampilkan kinerja yang diharapkan. Sehingga dengan kapasitas itu suatu daerah dapat menampilkan akselerasi pelayanan dan akses pendidikan secara efektif.

Bagaimanakah gambaran KD kabupaten/kota dan kinerja pendidikan di daerah pada masa desentralisasi pendidikan, hal inilah yang menjadi fokus dari penelitian ini.

Kontek penelitian ini mengambil lokus penelitian di Jawa Barat dengan unit analisisnya sebanyak 27 daerah kabupaten/kota. Sebagai gambaran umum kinerja dan mutu pendidikan di Jawa Barat dapat disimak dari beberapa indikator kinerja sebagai berikut (Tabel 1.1.)

Tabel 1.1.
RLS Menurut Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2010-2018

No	Kabupaten/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Bogor	6,90	6,92	7,27	7,40	7,74	7,75	7,83	7,84	7,88	8,29
2	Sukabumi	5,82	6,07	6,32	6,32	6,36	6,51	6,74	6,79	6,80	7,02
3	Cianjur	6,17	6,28	6,39	6,50	6,52	6,54	6,61	6,92	6,93	6,97
4	Bandung	7,98	8,14	8,16	8,18	8,34	8,41	8,50	8,51	8,58	8,79
5	Garut	6,68	6,71	6,75	6,80	6,83	6,84	6,88	7,28	7,50	7,51
6	Tasikmalaya	6,59	6,64	6,68	6,69	6,87	6,88	6,94	7,12	7,13	7,17
7	Ciamis	6,96	7,14	7,17	7,20	7,44	7,45	7,55	7,59	7,60	7,69
8	Kuningan	6,58	6,87	6,93	6,98	7,04	7,20	7,34	7,35	7,36	7,38
9	Cirebon	5,92	5,97	6,03	6,08	6,31	6,32	6,41	6,61	6,62	6,71
10	Majalengka	6,35	6,46	6,59	6,72	6,75	6,80	6,89	6,90	6,91	7,09
11	Sumedang	7,51	7,51	7,51	7,51	7,66	7,66	7,72	7,98	8,17	8,27
12	Indramayu	4,93	4,93	5,09	5,29	5,45	5,46	5,56	5,97	5,98	5,99
13	Subang	5,84	6,01	6,17	6,29	6,44	6,45	6,58	6,83	6,84	6,85
14	Purwakarta	7,01	7,04	7,07	7,11	7,17	7,35	7,42	7,74	7,75	7,92
15	Karawang	5,99	6,23	6,52	6,73	6,78	6,81	6,94	7,34	7,35	7,65
16	Bekasi	7,51	7,98	8,25	8,34	8,38	8,66	8,81	8,82	8,84	8,84
17	Bandung Barat	7,03	7,33	7,36	7,39	7,51	7,53	7,63	7,74	7,97	8,18

lik Nurulpaik, 2022

ANALISIS HUBUNGAN KAPASITAS DAERAH DENGAN KINERJA PENDIDIKAN DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

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

18	Pangandaran	-	-	-	7,01	7,05	7,06	7,07	7,37	7,58	7,67
19	Kt. Bogor	9,25	9,43	9,60	9,96	10,01	10,20	10,28	10,29	10,30	10,32
20	Kt. Sukabumi	7,82	8,16	8,52	8,52	8,70	9,08	9,28	9,52	9,53	9,58
21	Kt. Bandung	10,32	10,33	10,35	10,37	10,51	10,52	10,58	10,59	10,63	10,74
22	Kt. Cirebon	9,09	9,31	9,32	9,33	9,53	9,76	9,87	9,88	9,89	9,9
23	Kt. Bekasi	10,07	10,43	10,46	10,49	10,55	10,71	10,78	10,93	11,09	11,1
24	Kt. Depok	10,06	10,22	10,32	10,43	10,58	10,71	10,76	10,84	10,85	11
25	Kt. Cimahi	10,33	10,38	10,44	10,66	10,78	10,78	10,89	10,93	10,94	10,95
26	Kt. Tasikmalaya	8,23	8,28	8,34	8,44	8,51	8,56	8,63	9,03	9,04	9,13
27	Kt. Banjar	7,45	7,51	7,58	7,66	7,77	8,06	8,19	8,59	8,60	8,62
	Jawa Barat	7,40	7,46	7,52	7,58	7,71	7,86	7,95	8,14	8,15	837

Sumber: BPS Jawa Barat Tahun 2019 (diolah)

Dengan merefleksikan data RLS pada Tabel 1.1. maka dapat tergambar percepatan penuntasan wajib belajar pendidikan dasar di Jawa Barat. Pada tahun 2010 RLS penduduk mencapai 7,40 tahun (setara SMP kelas I) dan pada tahun 2018 mencapai 8,15 tahun (setara SMP kelas II). Sedangkan RLS yang ditetapkan menjadi standar internasional yang ditetapkan oleh PBB dalam konteks *education for all* adalah 15 tahun. Artinya masih terjadi kesenjangan yang sangat signifikan.

Tabel 2.1.
APK dan APM SMP Menurut Kabupaten/Kota di Jawa Barat Tahun 2019

No	Kabupaten/Kota	APK	APM
1	Bogor	102,69	77,50
2	Sukabumi	97,33	75,77
3	Cianjur	101,62	78,87
4	Bandung	96,99	74,79
5	Garut	99,48	79,64
6	Tasikmalaya	95,52	74,06
7	Ciamis	95,78	76,77
8	Kuningan	97,49	78,25
9	Cirebon	98,86	77,42
10	Majalengka	99,90	78,56
11	Sumedang	98,30	73,70
12	Indramayu	94,33	70,41
13	Subang	103,78	80,07
14	Purwakarta	102,07	80,39
15	Karawang	96,60	73,97
16	Bekasi	96,93	72,54
17	Bandung Barat	99,58	77,95
18	Pangandaran	98,76	77,84
19	Kota Bogor	100,30	79,83
20	Kota Sukabumi	103,55	78,69
21	Kota Bandung	102,32	79,66
22	Kota Cirebon	105,25	78,89
23	Kota Bekasi	102,25	76,89
24	Kota Depok	100,89	78,84
25	Kota Cimahi	96,29	78,81
26	Kota Tasikmalaya	105,81	83,78
27	Kota Banjar	102,15	79,66
	Jawa Barat	99,27	76,65

lik Nurulpaik, 2022

ANALISIS HUBUNGAN KAPASITAS DAERAH DENGAN KINERJA PENDIDIKAN DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

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

Sumber: Kemendikbud 2019 (<http://publikasi.data.kemdikbud.go.id>)

Jika menggunakan data tahun 2019 untuk membaca kinerja pendidikan di Jawa Barat, maka capaian APK SMP mencapai 99,27% dan APM SMP baru mencapai 76,65%. Dengan membaca data tersebut maka dapat dikemukakan bahwa masih ada sekira 24% anak usia sekolah 13-15 yang seharusnya bersekolah pada jenjang SMP mereka tidak bersekolah, padahal target yang seharusnya adalah tuntas SMP sebagai bagian dari komitmen kebijakan wajib belajar 9 tahun. Idealnya tidak ada lagi warga usia sekolah yang tidak menamatkan jenjang SMP.

Aspek mutu pendidikan juga perlu mendapatkan perhatian serius. Berikut adalah gambaran pencapaian mutu pendidikan SMP di Jawa Barat yang diukur oleh skor UN.

Tabel 3.1.
Jumlah SMP, Skor UN SMP, di Jawa Barat Tahun 2018

No	Kabupaten/Kota	Jumlah SMP	Jumlah peserta	Rerata skor UN Mapel				Rerata
				Bahasa Indonesia	Bahasa Inggris	Matematika	IPA	
1	Bogor	876	62939	59,61	46,61	40,6	42,43	47,31
2	Sukabumi	438	23890	61,29	49,26	47,37	46,56	51,12
3	Cianjur	275	17358	59,71	49,15	45,04	47,33	50,31
4	Bandung	443	31750	62,23	50,11	46,41	46,89	51,41
5	Garut	501	25491	57,73	44,02	40,36	41,82	45,98
6	Tasikmalaya	313	15163	61,63	47,98	46,97	48,84	51,36
7	Ciamis	133	6226	63,87	47,69	44,12	46,86	50,64
8	Kuningan	71	4545	66,68	51,75	47,09	49,61	53,78
9	Cirebon	211	12047	57,73	44,15	40,68	42,52	46,27
10	Majalengka	94	5672	63,11	49,17	47,42	48,59	52,07
11	Sumedang	103	5994	62	48,01	42,63	46,11	49,69
12	Indramayu	185	8420	54,99	42,79	38,3	40,75	44,21
13	Subang	143	6324	59,06	47,84	44,82	46,59	49,58
14	Purwakarta	73	4205	60,56	46,62	42,64	44,11	48,48
15	Karawang	126	9086	64	54,74	52,65	50,96	55,59
16	Bekasi	355	19915	60,86	49,14	42,97	45,25	49,56
17	Bandung Barat	233	13656	64,95	53,13	51,48	49,5	54,77
18	Pangandaran	44	1697	58,76	43,75	39,74	42,37	46,16
19	Kota Bogor	143	11886	66,12	53,45	44,95	48,34	53,22
20	Kota Sukabumi	53	1916	63,97	51,32	44,47	47,2	51,74
21	Kota Bandung	227	18815	68,42	55,67	46,79	49,45	55,08
22	Kota Cirebon	35	1499	70,92	60,57	52,17	54,06	59,43
23	Kota Bekasi	296	20196	67,17	56,57	47,54	49,31	55,15
24	Kota Depok	262	18210	66,47	52,8	43,81	47,11	52,55
25	Kota Cimahi	40	3681	66,15	49,19	42,14	46,13	50,90
26	Kota Tasikmalaya	99	5539	65,97	54,68	51,59	52,11	56,09
27	Kota Banjar	25	916	61,17	44,16	39,16	41,72	46,55

lik Nurulpaik, 2022

ANALISIS HUBUNGAN KAPASITAS DAERAH DENGAN KINERJA PENDIDIKAN DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

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

Jawa Barat	5797	357036	62,08	49,49	44,5	46,06	50,53
------------	------	--------	-------	-------	------	-------	-------

Sumber: Kemendikbud/NPD Tahun 2019 (diolah).

Pada kinerja mutu pendidikan pada jenjang SMP dapat tergambarkan dari rata-rata skor UN yang baru mencapai 50,53 poin. Skor UN bahasa Indonesia 62,08, bahasa Inggris 49,49, matematika 44,5 dan IPA 46,06. Jika indikator UN, RLS, APK dan APM sebagai salah satu ukuran kinerja pendidikan secara makro, maka dalam konteks daerah-daerah di Jawa Barat masih diperlukan peningkatan KD yang mencerminkan kekuatan upaya pembangunan yang lebih signifikan.

Dalam kaitan itu menjadi penting dari segi pertimbangan akademik dan kebijakan untuk menggali dan memahami faktor-faktor pembentuk KD yang berkontribusi pada capaian output pendidikan dalam konteks makro sistem pendidikan. Secara teoritis peneliti berkeyakinan bahwa KD ini akan memiliki arti penting dalam pencapaian kinerja sektor pendidikan di masing-masing daerah.

Dalam tinjauan administrasi pendidikan, bahwa kinerja sistem pendidikan terkait dan dipengaruhi oleh kondisi sistem lainnya yang secara dinamis berinteraksi. Kita tidak bisa melihat performa sistem pendidikan tanpa mengaitkannya dengan sistem lain.

Dalam pandangan peneliti, kita seringkali melihat kinerja sistem pendidikan terlampaui melihat “kedalam” (*inward looking*), dan cenderung mengabaikan interaksi sistem lainnya. Kalkulasi kuantitatif dan kualitatif dalam konteks penetapan kebijakan dan keputusan strategis tidak dibentangkan secara komprehensif, sehingga keputusan-keputusan terkait yang diambil terkesan dangkal dan tidak didukung oleh peta berbasis data yang komprehensif dan fokus.

Oleh karena itu menurut peneliti, model desentralisasi pendidikan ke daerah kabupaten/kota tanpa mengetahui peta faktual yang ada adalah merupakan salah satu titik lemah yang terjadi selama ini. Baik pemerintah pusat maupun daerah tidak berangkat dari peta posisi eksisting masing-masing daerah berkenaan dengan kapasitas daerahnya dalam menggerakkan roda sistem pendidikannya.

Argumentasi itulah yang mendorong peneliti untuk melakukan suatu langkah riset yang dapat menggali variabel-variabel yang dapat memberikan gambaran secara lebih faktual-empirik yang dapat dijadikan tolak ukur dalam melihat sejauhmana kondisi

kapasitas daerah masing-masing daerah. Dengan tergambarkannya peta KD itu maka akan bermanfaat bagi kepentingan refleksi dan proyeksi kebijakan pendidikan.

Ketertarikan peneliti untuk mengangkat topik terkait dengan KD ini lahir dari kontemplasi panjang atas pencermatan terhadap fenomena desentralisasi politik pemerintahan yang didalamnya termasuk desentralisasi pengelolaan pendidikan. Apakah daerah memiliki kapasitas yang cukup memadai untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan pendidikan itu?. Inilah hal yang menjadi pertanyaan peneliti selama ini, dan karenanya diangkat dalam penelitian disertasi dalam bidang administrasi pendidikan yang peneliti kaji.

Dari sudut pandang kepentingan studi, maka diharapkan penelitian ini dapat berkontribusi pada:

Pertama, semakin kayanya informasi dan literatur yang menjelaskan efek desentralisasi pendidikan pada kinerja dan hasil pendidikan itu di setiap daerah.

Kedua, terpetakannya posisi relative setiap daerah kabupaten/kota di Jawa Barat ditinjau dari KD masing-masing, sehingga akan menjadi gambaran obyektif faktual dari sudut pandang pembuat kebijakan.

Jika logika desentralisasi pendidikan mengarah pada peningkatan penyediaan pendidikan dalam hal: akses yang lebih terbuka, tingkat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi, rendahnya tingkat pengulangan, tingkat putus sekolah (*dropout*) semakin rendah dan capaian skor ujian siswa yang lebih baik, maka fokus pemerintah baik pusat maupun daerah pada reformasi desentralisasi pendidikan hendaknya harus semakin meningkat dalam memberikan layanan pendidikan. Karena pendidikan diyakini sebagai investasi yang akan berkontribusi pada perbaikan sumber daya manusia dan peningkatan kinerja ekonomi baik skala daerah, regional maupun nasional.

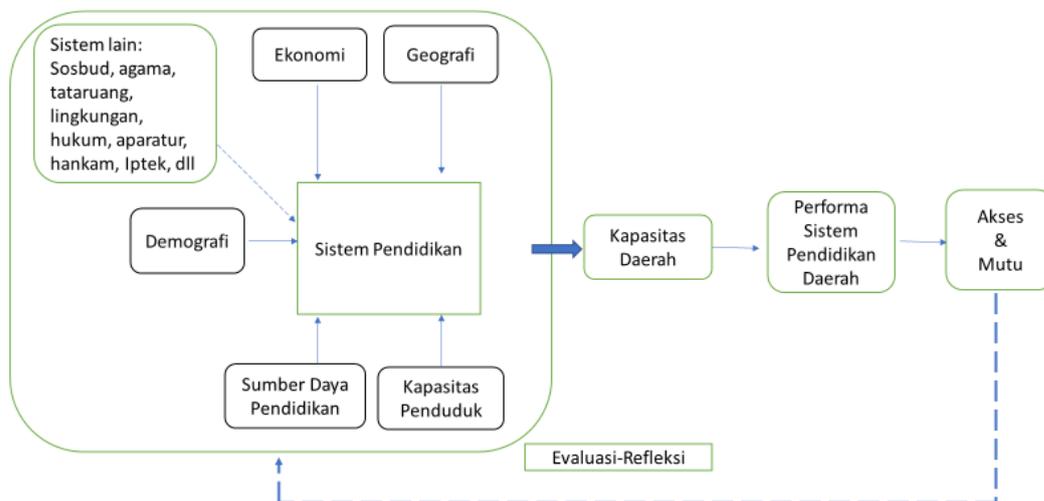
Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menguji secara empiris mengenai kondisi KD kabupaten/kota dalam kerangka desentralisasi pendidikan dihubungkan dengan kinerja luaran (*output*) pendidikan yang diukur oleh angka partisipasi (*enrollment*) dalam hal ini Angka Partisipasi Kasar (APK) dan mutu (*quality*) pendidikan dalam hal ini diukur oleh skor Ujian Nasional (UN) pada jenjang SMP.

Melalui penelitian ini juga dapat diketahui dan dipetakan posisi KD masing-masing kabupaten/kota di Jawa Barat dikaitkan dengan kinerja capaian output pendidikannya pada level SMP yang diukur oleh APK dan hasil UN.

Dalam penelitian ini peneliti memformulasikan 5 variabel utama sebagai komponen yang digunakan untuk mengukur kapasitas daerah yaitu: 1) Sumber Daya Pendidikan (SDP); 2) Kondisi Geografis (KG); 3) Kondisi Demografis (K.Demografis); 4) Kondisi Ekonomi (KE); 5) Kapasitas Penduduk (KP).

Penetapan variabel utama itu berangkat dari argumentasi logis bahwa pendidikan sesungguhnya bukanlah sistem yang berdiri sendiri tanpa dipengaruhi oleh sistem atau kondisi-kondisi lainnya.

Secara internal, kapasitas sistem pendidikan akan dipengaruhi oleh sejauhmana sumber daya pendidikan yang dimilikinya. Sedangkan di luar sistem pendidikan masih ada sistem lainnya yang berinteraksi baik secara langsung maupun tidak yang mempengaruhi kinerja sistem pendidikan itu sendiri. Oleh karena itulah peneliti menetapkan sejumlah variabel lainnya di luar sistem pendidikan itu sendiri sebagai formulasi dari konstruksi KD yang peneliti bangun dalam penelitian disertasi ini.



Gambar 1.1. Hubungan Sistem Pendidikan dengan Makro Sistem dan Kapasitas Daerah

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

- 1.2.1. Bagaimanakah pengaruh sumber daya pendidikan (SDP) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP di Jawa Barat?.
- 1.2.2. Bagaimanakah pengaruh kondisi geografis (KG) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.2.3. Bagaimanakah pengaruh kondisi demografis (KDemografis) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.2.4. Bagaimanakah pengaruh kondisi ekonomi (KE) daerah terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.2.5. Bagaimanakah bagaimanakah pengaruh kapasitas penduduk (KP) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.2.6. Bagaimanakah secara simultan pengaruh KD terhadap angka partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan pada jenjang SMP di Jawa Barat.
- 1.2.7. Bagaimana pemetaan daerah berdasarkan capaian KD, APK dan UN di masing-masing daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada periode tahun 2015-2019.

1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Mengetahui pengaruh variabel sumber daya pendidikan (SDP) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP di Jawa Barat?
- 1.3.2. Mengetahui pengaruh variabel kondisi geografis (KG) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.3.3. Mengetahui pengaruh variabel kondisi demografis (KDemografis) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.3.4. Mengetahui pengaruh variabel kondisi ekonomi (KE) daerah terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.3.5. Mengetahui pengaruh variabel kapasitas penduduk (KP) terhadap partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan jenjang SMP?
- 1.3.6. Mengetahui pengaruh variabel KD secara simultan terhadap angka partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan pada jenjang SMP di Jawa Barat.

- 1.3.7. Mengetahui dan menganalisis pemetaan daerah berdasarkan capaian KD, APK, dan UN di masing-masing daerah kabupaten/kota di Jawa Barat pada periode tahun 2015-2019.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini akan menguji hubungan fungsi produksi pendidikan yang terwujud dalam input sumber daya (kapital) dengan pencapaian produktivitas (output) dalam kinerja sistem pendidikan.

Bagi pengembangan ilmu kebijakan publik/kebijakan pendidikan maka penelitian tentang KD yang dikaitkan dengan output pendidikan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran lebih lanjut tentang bagaimana gambaran faktual KD di era kebijakan desentralisasi pemerintahan dimana sektor pendidikan merupakan salahsatu pelayanan publik yang didesentralisasikan ke daerah kabupaten/kota khususnya pendidikan dasar.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dorongan bagi para akademisi dan pengambil kebijakan untuk menganalisis lebih mendalam tentang fenomena-fenomena kebijakan desentralisasi di Indonesia khususnya dalam sektor pendidikan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini akan dapat memperoleh gambaran peta KD yang dapat dijadikan pertimbangan dalam advokasi kebijakan untuk peningkatan kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pendidikan jenjang SMP di Kabupaten/Kota di Jawa Barat.

Dari indikator KD, maka akan tergambar peta kekuatan dan kelemahan setiap daerah, dengan demikian akan menjadi bahan untuk refleksi dan orientasi kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah.

1.5. Sistematika Penulisan Disertasi

Dalam keseluruhan sistematika penelitian disertasi ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

BAB I, diuraikan latar belakang mengapa penelitian ini dilakukan, apa tujuan penelitian dan manfaat penelitian ini. Dielaborasi faktor-faktor dinamika perkembangan global yang terkait dengan gerakan desentralisasi sebagai fenomena internasional seiring dengan gelombang demokratisasi di seluruh kawasan. Gerakan desentralisasi di Indonesia sebagai retribusi politik pemerintahan yang menyebabkan terjadinya perubahan model manajemen pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini dipicu oleh gerakan reformasi sebagai bagian dari arus besar demoratisasi. Di Indonesia secara konstitusional telah terjadi perkembangan dari Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, disempurnakan oleh Undang-undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan disempurnakan kembali oleh Undang-undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pendidikan merupakan urusan konkuren yang bersifat wajib, artinya menjadi urusan/kewenangan bersama antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten kota.

BAB II, mengkaji berbagai literatur (*literature review*) sebagai landasan teoritis yang terkait dengan konsep desentralisasi pemerintahan, gambaran desentralisasi pendidikan di berbagai negara, KD, anggaran pendidikan, sumber daya pendidikan, kondisi geografis, kondisi demografis, potensi ekonomi, pendidikan penduduk, konsep mutu pendidikan, konsep output pendidikan. Diuraikan pula konsep dan perkembangan desentralisasi secara umum dan desentralisasi pendidikan secara khusus.

BAB III, bagian ini diuraikan disain penelitian yang digunakan dan proses/tahapan penelitian yang dilakukan. Penelitian ini menggunakan disain *mixed-method* yakni menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Diuraikan pula secara metodologis model teoritis “fungsi produksi pendidikan” yang digunakan untuk menganalisis hubungan variabel KD dengan output pendidikan, dan memetakan KD dihubungkan dengan angka partisipasi (*enrollment*) dan mutu (*quality*) pendidikan. Diuraikan pula tahapan penelitian yang dilakukan.

BAB IV, disajikan pembahasan hasil penelitian yang didasarkan pada penelitian kuantitatif berbasis uji-analisis statistik yang mengkalkulasi keterkaitan variabel KD

lik Nurulpaik, 2022

ANALISIS HUBUNGAN KAPASITAS DAERAH DENGAN KINERJA PENDIDIKAN DI ERA DESENTRALISASI PENDIDIKAN

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

(variabel X) dengan output pendidikan yang diukur oleh APK (Y1) dan capaian skor UN (Y2). Perhitungan statistik menggunakan SPSS versi 27 dan modeling dengan SEM (*structural equation model*).

Pada BAB V, ini dielaborasi kesimpulan-kesimpulan yang secara umum dan khusus sesuai dengan tujuan dan pertanyaan penelitian. Dalam uraian kesimpulan akan menyimpulkan peta KD kabupaten/kota di Jawa Barat. Korelasi antar variabel yang menunjukkan peta signifikansi korelasi dan kontribusi. Kemudian dari peta tersebut akan dirumuskan rekomendasi dan implikasinya bagi kebijakan pengelolaan pendidikan di daerah. Diuraikan pula implikasi bagi pengembangan keilmuan (kebijakan publik/pendidikan) dan pengembangan ilmu Administrasi Pendidikan khususnya.