

BAB I  
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Banyak tantangan yang dihadapi di bidang pendidikan, baik secara umum maupun khusus yang menyangkut pendidikan menengah atas di daerah propinsi Jawa Barat. Dari sekian banyak tantangan itu yang perlu diketengahkan antara lain, yaitu :

1. Pelaksanaan dari pasal 31 dan pasal 32 Undang-undang Dasar 1945, bahwa : a. Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran, dan b. Pemerintah mengusahakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang.
2. Semakin meningkatnya aspirasi masyarakat untuk menyekolahkan anaknya, mulai SD, SMTP, SMTA sampai ke Perguruan Tinggi. Sebagai contoh, perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan di SMA yang ditunjukkan oleh angka partisipasi kasar SMA ( persentase jumlah murid SMA terhadap penduduk usia 16 - 18 tahun ) akan meningkat dari 17,2 persen pada tahun 1983/84 menjadi 27,0 persen pada tahun 1988/89. Jumlah murid SMA di Jawa Barat selama Repelita IV akan bertambah sebesar 16,4 persen atau sebanyak 145.185 murid, yaitu dari 223.764 pada tahun 1983/84 menjadi 368.949 pada tahun 1988/89. ( lihat lampiran 3 : tentang Data dan Proyeksi Murid SMA ( Negri dan Swasta ) selama REPELITA IV .

3. Belum selesainya usaha peningkatan dan pengembangan daya tampung, mutu sarana dan kemampuan profesional guru sesuai dengan tuntutan yang terkandung dalam kurikulum. Dari hasil laporan Rapat Kerja Daerah Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan se Propinsi Jawa Barat, diketahui bahwa : kondisi sarana dan prasarana pendidikan terutama yang dibangun dengan swadaya masyarakat kondisinya telah parah. Di samping itu, disain dan ukurannya tidak memenuhi persyaratan. Banyak sekolah yang belum memiliki laboratorium, ruang praktek, bengkel dan fasilitas belajar yang diperlukan.
4. Kualitas pendidikan siswa SMA di Jawa Barat masih tergolong rendah. Salah satu indikator yang dapat dijadikan penunjuk, yaitu hasil EBTANAS tahun 1985/86 SMA Negeri dan Swasta secara sampling di Bandung, Bogor dan Cirebon, menunjukkan tingkat serap untuk jurusan IPA dan jurusan IPS rata-rata 45 persen. Hal ini belum mencapai tingkat serap sebesar 75 persen sebagaimana yang diharapkan. Demikian pula hasil penelitian yang layak dipercaya, yaitu Dadang Sulaeman dalam disertasinya mengungkapkan bahwa : Kualitas pendidikan SMA di Jawa Barat masih rendah, hal ini erat kaitannya dengan faktor-faktor dalam diri siswa dan faktor-faktor lainnya, seperti, suasana belajar, fasilitas belajar dan unit cost pendidikan yang belum memadai.

5. Anggaran untuk pembinaan pendidikan yang tersedia masih belum memadai, dibanding dengan perkembangan kebutuhan yang terus meningkat. Terutama yang menyangkut pembangunan proyek-proyek fisik, biaya yang disediakan seringkali tidak sesuai dengan harga tanah setempat. Di samping itu penyelesaiannya berkaitan erat dengan sistem lain di luar Kanwil yang berjalan lambat.

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, permasalahan yang pernah muncul selama Pelita III masih merupakan permasalahan yang perlu diatasi dalam Pelita IV. Masalah pokok yang masih kita hadapi yaitu, bagaimana meningkatkan mutu dan perluasan kesempatan belajar, baik untuk pendidikan dasar maupun tingkat menengah. Dalam kaitan itu perlu dilanjutkan usaha penyediaan fasilitas pendidikan. ( Repelita IV, 1984/85 - 1988/89, Bab. II )

Persoalan di atas menjadi semakin kompleks apabila dikaitkan dengan variabel biaya. Di satu pihak kebutuhan akan biaya semakin meningkat sejalan dengan perkembangan pendidikan, dan di lain pihak biaya yang tersedia relatif terbatas. Bagaimana keterhubungan antara aspek biaya dengan masalah pendidikan, digambarkan oleh Beeby, yang dikutip oleh Tilaar, sebagai berikut : Salah satu kunci utama dalam meningkatkan pendidikan ialah tersedianya cukup biaya. Pendidikan yang baik menuntut biaya yang lebih besar dari pendidikan yang buruk. ( Tilaar, 1970:51 )

Namun demikian bukan berarti bahwa dengan biaya yang besar itu menjamin setiap masalah pendidikan dapat terselesaikan. Artinya masih diperlukan adanya suatu sistem pendidikan yang menunjang tercapainya produktivitas, efisiensi dan relevansi program pendidikan dengan kebutuhan. Dalam hubungan ini perencanaan sebagai salah satu fungsi utama manajemen mempunyai peranan yang sangat berarti. Perencanaan bukan saja sebagai salah satu fungsi utama manajemen, melainkan menjadi fungsi paling dasar di antara fungsi lainnya. Keberhasilan fungsi lainnya, seperti pengorganisasian dan pengendalian atau pengawasan, banyak bergantung kepada keberhasilan aktivitas perencanaan.

Pentingnya perencanaan di bidang pendidikan, terutama dalam hubungannya dengan masalah-masalah yang timbul di bidang pendidikan. Keterkaitan antara perencanaan dengan usaha pemecahan masalah atau pengambilan keputusan, dikemukakan oleh Y. Dror ( 1963 : 51 ) sebagai berikut: "Planning is the process of preparing a set of decision for action in the future, directed at achieving goals by preferable means".

Pengertian di atas menjelaskan bahwa perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk tindakan di masa depan mengandung arti bahwa keputusan itu sebagai pemecahan masalah. Karena itu keputusan-keputusan yang diambil dan tindakan yang akan ditempuh, hendaknya didasari oleh tujuan yang akan dicapai, informasi yang tepat waktu dan dapat dipercaya, dengan memperhatikan

perkiraan keadaan yang akan datang, Dengan demikian untuk dapat menerapkan perencanaan diperlukan kemampuan intelektual yang cukup tinggi, karena perencanaan itu pada dasarnya merupakan pendekatan yang rasional ke arah tujuan yang dikehendaki. Persyaratan ini semakin penting terutama dikaitkan dengan masalah pendidikan sekarang ini semakin kompleks. Campur tangan ke dalam dunia pendidikan menyangkut policy pemerintah, sikap masyarakat, aspirasi siswa dsb. yang masing-masing mempunyai keinginan atau harapan yang berlainan. Itulah sebabnya untuk memecahkan persoalan pendidikan yang kompleks itu, kiranya perlu diterapkan konsep pendekatan sistem dalam perencanaan.

Dalam hubungannya dengan masalah relevansi dalam perencanaan, khususnya di Propinsi Jawa Barat, perlu diadakan penelaahan, untuk mengetahui sampai berapa jauh terdapat relevansi rencana, antara rencana tingkat daerah ( Propinsi ) dengan perencanaan tingkat pusat.

Apakah perlu Sistem Informasi Manajemen (SIM) dalam proses perencanaan itu. Perlukah pendekatan sistem dan penataan sistem dalam rangka perencanaan dan pengimplementasian program-program pembangunan pendidikan.

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas diperlukan sehubungan dengan tuntutan terhadap pendidikan khususnya SMA sebagaimana digariskan dalam REPELTA IV, bahwa:

Pembinaan Sekolah Menengah Atas (SMA) diarahkan untuk mempersiapkan siswa mampu meneruskan ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan sekaligus mengarah pada pemenuhan kebutuhan di segala bidang. Sejalan dengan yang diamanatkan, SMA mengadakan penyempurnaan Kurikulum dan memberlakukan Kurikulum 1984 yang bertujuan ganda, yaitu:

- (1) mempersiapkan siswa agar mampu melanjutkan ke perguruan tinggi, dan
- (2) mempersiapkan siswa untuk bekerja secara langsung atau melalui pendidikan tambahan ( Program B )

( SK Mendikbud, NO. 0486/U/1984 )

Yang menarik untuk diteliti, bahwa meskipun Kurikulum baru itu sudah berjalan, namun pelaksanaan Program B sampai saat ini belum berjalan. Hal ini erat kaitannya dengan daya dukung, baik fasilitas, tenaga pengajar, dan dana yang belum siap. Dalam kaitan ini apakah perencanaan yang dilakukan telah mengacu kepada kebutuhan di atas.

#### B. Rumusan Masalah Penelitian

Usaha peningkatan pendidikan erat kaitannya dengan keberhasilan dalam aktivitas perencanaan pendidikan, baik di tingkat bawah maupun di tingkat atas. Masalah yang akan diteliti menyangkut relevansi dalam program perencanaan terpadu , terutama dalam perencanaan tahunan dalam rangka pembabakan Repelita, khususnya Repelita IV.

Berdasarkan Keputusan Mendikbud No. 0209/U/1982 tentang Sistem dan Mekanisme Perencanaan Tahunan Terpadu Rutin dan Pembangunan, ditegaskan bahwa : Pendekatan yang di pergunakan dalam perencanaan pendidikan adalah pendekatan sistem dengan memperhatikan semua bahan usulan dari setiap unit utama, Kantor Wilayah, Perguruan Tinggi Negeri dan Kopertis. Asas keterpaduan usulan dan asas koordinasi dalam pemantapan usulan rencana. Dalam pada itu ditegaskan pula agar memperhatikan kewenangan masing-masing unit berdasarkan data, informasi dalam rangka perumusan masalah untuk penyusunan kebijakan tahunan. ( Depdikbud, 1984 : 1 )

Sehubungan dengan hal di atas, penelitian ini akan memfokuskan diri terhadap relevansi atau kesesuaian antara program atau kegiatan-kegiatan yang direncanakan atau diusulkan oleh Kantor Wilayah berdasarkan bahan-bahan usulan berupa Uraian Kegiatan Operasional Proyek ( UKOP ) dengan Daftar Isian Proyek ( DIP ) yang telah mendapat persetujuan dari pusat untuk tiga tahun anggaran selama Repelita IV. Dua aspek pokok yang diteliti dalam bahan usulan tersebut, yaitu aspek program dan aspek biaya yang diestimasi-

Dengan demikian masalah penelitian ini dapat dirumuskan, sebagai berikut :

1. **Sampai seberapa jauh terdapat ketidaksesuaian anggaran antara yang dibutuhkan oleh Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan yang disetujui pusat.**

2. Sampai seberapa jauh dari sejumlah anggaran yang telah disediakan itu telah dipergunakan sesuai dengan rencana ( daya serap anggaran )
3. Sampai seberapa jauh ketidak sesuaian dan ketidak efektifan dalam penggunaan anggaran tersebut, membawa dampak negatif terhadap pelaksanaan program dan pencapaian mutu pendidikan.

Kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan dan implementasinya dapat digambarkan sebagai berikut : (hal. 9 )

### C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini terutama ditujukan untuk mengevaluasi program dan anggaran, dengan membandingkan antara kebutuhan yang diestimasikan oleh Kanwil Depdikbud propinsi Jawa Barat dengan DIP yang disetujui atau ditetapkan oleh pemerintah. Kebutuhan yang diusulkan itu terkandung dalam bahan usulan yang disusun dalam bentuk UKOP, sedangkan persetujuan terkandung dalam bentuk DIP.

#### 1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang kesesuaian program dan anggaran yang dibutuhkan dengan biaya yang tersedia, sebagaimana yang dijabarkan dalam UKOP dan DIP.





## Keterangan :

- : Hubungan kerja pembinaan proyek dalam pencapaian program.
- Bappenas : Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- DJA : Direktorat Jenderal Anggaran
- Rakernasren : Rapat Kerja Nasional Perencanaan
- Rakernas : Rapat Kerja Nasional
- Rakerda : Rapat Kerja Daerah
- Rakorbang : Rapat Koordinasi Pembangunan
- Mendikbud : Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
- Dir.Dikdasmen: Direktur Pendidikan Dasar dan Menengah
- Dir.Dikmenum : Direktur Pendidikan Menengah Umum
- Ka.Kanwil : Kepala Kantor Wilayah
- Kabid.Dikmenum: Kepala Bidang Pendidikan Menengah Umum
- UKOP : Uraian Kegiatan Operasional Proyek
- DIP : Daptar Isian Proyek

## 2. Tujuan Khusus

Secara khusus penelitian ini bertujuan :

- a. Mendapatkan gambaran tentang perbandingan/rasio program dan alokasi dana yang menjadi prioritas dalam upaya meningkatkan dan mengembangkan SMA, berdasarkan UKOP/bahan usulan dari Kanwil Depdikbud Propinsi Jawa Barat dan berdasarkan persetujuan pusat atau dalam DIP selama tahun perencanaan 1984/85 sampai dengan tahun 1987/88 REPELITA IV.
- b. Mendapatkan gambaran tentang efektivitas penggunaan anggaran dari dana yang telah disediakan sesuai dengan DIP yang disetujui. Hal ini diketahui dari daya serap anggaran setiap tahun perencanaan.
- c. Mendapatkan gambaran tentang hasil perencanaan implikasinya terhadap implementasi program atau pencapaian mutu pendidikan.

## D. Pentingnya Penelitian

### 1. Aspek Teoritik

Dipandang dari aspek teoritik, hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menguji keberlakuan dari teori-teori manajemen perencanaan, terutama yang

digunakan di bidang pendidikan. Banyak konsep, model, metode dan pendekatan yang dapat dipergunakan untuk memecahkan permasalahan pendidikan. Dalam hubungan ini penting untuk diuji salah satu teori atau konsep pendekatan sistem dalam penerapannya untuk perencanaan pendidikan. Seberapa jauh terdapat kesesuaian dan kegunaan model, metode, pendekatan yang dilandasi oleh teori sistem dengan kebutuhan lapangan. Apakah perlu pendekatan sistem. Di manakah letak peranan pendekatan itu dalam mengatasi persoalan-persoalan pendidikan yang dihadapi. Makin meningkatnya peranan perencanaan yang didasari oleh konsep sistem dikemukakan oleh Murdick dan Ross ( 1983 : 108 ), yaitu :

- a. munculnya pandangan baru yang melihat organisasi adalah pelaku yang dapat (berinisiatif) mengendalikan kecenderungan-kecenderungan dan menentukan jalannya sendiri, tidak sekedar ditentukan oleh perubahan,
- b. perubahan teknologi yang sangat cepat,
- c. Manajemen menjadi kompleks terutama karena semakin luas dan beragamnya organisasi/dunia usaha,
- d. lingkungan organisasi, antara lain ; ekonomi, sosial, dan pemerintah semakin kompleks,
- e. komitmen-komitmen modern dilakukan untuk jangka waktu panjang yang memerlukan kemampuan memproyeksi ( forecast ) keputusan untuk kepentingan masa mendatang.

Namun demikian, penulis masih memandang perlu untuk mempertanyakan, apakah teori-teori itu dapat diterapkan dan masih penting untuk dikembangkan dalam rangka pembinaan dan pengembangan pendidikan.

## 2. Aspek praktis operasional

Dipandang dari aspek praktis operasional, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai cara-cara yang tepat , prosedur dan mekanisme dalam proses perencanaan terpadu. Berbagai kelemahan dan implikasi penting dalam pengimplementasiannya yang dapat ditemukan, diharapkan dapat dijadikan balikan dalam upaya peningkatan dan pengembangan pendidikan di daerah Jawa Barat.

Pentingnya penelitian ini, baik dipandang dari aspek teoritik maupun aspek praktis operasional, keduanya memerlukan pengkajian secara ilmiah untuk mencapai efektivitas, efisien dan relevansi antara berbagai masukan( dalam hal ini program dan biaya ) yang direncanakan dengan hasil yang diharapkan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, secara khusus penelitian ini mengandung manfaat bagi administrasi pendidikan, yaitu untuk menentukan cara atau strategi dalam rangka pencapaian kebutuhan, yang relevan dengan tujuan, urgensi/prioritas, feasibilitas, waktu dan sasaran yang ingin dicapai.