

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa perubahan di hampir semua aspek kehidupan manusia dimana berbagai permasalahan hanya dapat dipecahkan dengan upaya penguasaan dan peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi. Selain manfaat bagi kehidupan manusia di satu sisi perubahan tersebut juga telah membawa manusia ke dalam era persaingan global yang semakin ketat. Agar mampu berperan dalam persaingan global, maka sebagai bangsa kita perlu terus mengembangkan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusianya. Oleh karena itu, peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan kenyataan yang harus dilakukan secara terencana, terarah, intensif, efektif dan efisien dalam proses pembangunan, kalau tidak ingin bangsa ini kalah bersaing dalam menjalani era globalisasi tersebut.

Berbicara mengenai kualitas sumber daya manusia, pendidikan memegang peran yang sangat penting dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia. Peningkatan kualitas pendidikan merupakan suatu proses yang terintegrasi dengan proses peningkatan kualitas sumber daya manusia itu sendiri. Menyadari pentingnya proses peningkatan kualitas sumber daya manusia, maka pemerintah bersama kalangan swasta sama-sama

... melalui berbagai usaha

pembangunan pendidikan yang lebih berkualitas antara lain melalui pengembangan dan perbaikan kurikulum dan sistem evaluasi, perbaikan sarana pendidikan, pengembangan dan pengadaan materi ajar, serta pelatihan bagi guru dan tenaga kependidikan lainnya. Tetapi pada kenyataannya upaya pemerintah tersebut belum cukup berarti dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Salah satu indikator kurang berhasil ini ditunjukkan antara lain dengan NEM siswa untuk berbagai bidang studi yang tidak memperlihatkan kenaikan yang berarti bahkan boleh dikatakan konstan dari tahun ke tahun, kecuali pada beberapa sekolah dengan jumlah yang relatif sangat kecil.

Ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa upaya perbaikan mutu pendidikan selama ini kurang atau tidak berhasil. Pertama strategi pembangunan pendidikan selama ini lebih bersifat *input oriented*. Strategi yang demikian lebih bersandar kepada asumsi bahwa bilamana semua input pendidikan telah dipenuhi, seperti penyediaan buku-buku (materi ajar) dan alat belajar lainnya, penyediaan sarana pendidikan, pelatihan guru dan tenaga kependidikan lainnya, maka secara otomatis lembaga pendidikan (sekolah) akan dapat menghasilkan output (keluaran) yang bermutu sebagai mana yang diharapkan. Ternyata strategi input-output yang diperkenalkan oleh teori education production function (Hanushek, 1979,1981) tidak berfungsi sepenuhnya di lembaga pendidikan (sekolah), melainkan hanya terjadi dalam institusi ekonomi dan industri.

Kedua, pengelolaan pendidikan selama ini lebih bersifat *macro-oriented*, diatur oleh jajaran birokrasi di tingkat pusat. Akibatnya, banyak faktor yang diproyeksikan di tingkat makro (pusat) tidak terjadi atau tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat mikro (sekolah). Atau dengan singkat dapat dikatakan bahwa kompleksitasnya cakupan permasalahan pendidikan, seringkali tidak dapat terpikirkan secara utuh dan akurat oleh birokrasi pusat.

Diskusi tersebut memberikan pemahaman kepada kita bahwa pembangunan pendidikan bukan hanya terfokus pada penyediaan faktor input pendidikan tetapi juga harus lebih memperhatikan faktor proses pendidikan. Input pendidikan merupakan hal yang mutlak harus ada dalam batas - batas tertentu tetapi tidak menjadi jaminan dapat secara otomatis meningkatkan mutu pendidikan (*school resources are necessary but not sufficient condition to improve student achievement*). Disamping itu mengingat sekolah sebagai unit pelaksana pendidikan formal terdepan dengan berbagai keragaman potensi anak didik yang memerlukan layanan pendidikan yang beragam, kondisi lingkungan yang berbeda satu dengan lainnya, maka sekolah harus dinamis dan kreatif dalam melaksanakan perannya untuk mengupayakan peningkatan kualitas/mutu pendidikan. hal ini akan dapat dilaksanakan jika sekolah dengan berbagai keragamannya itu, diberikan kepercayaan untuk mengatur dan mengurus dirinya sendiri sesuai dengan kondisi lingkungan dan kebutuhan anak didiknya. Walaupun demikian, agar kualitas tetap terjaga dan

diatur dan disepakati secara nasional untuk dijadikan indikator evaluasi keberhasilan peningkatan mutu tersebut (adanya *benchmarking*). Pemikiran ini telah mendorong munculnya pendekatan baru, yakni pengelolaan peningkatan mutu pendidikan di masa mendatang harus berbasis sekolah sebagai institusi paling depan dalam kegiatan pendidikan.

Di dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (2) menyebutkan bahwa pendidikan yang dimaksud harus diusahakan dan diselenggarakan oleh pemerintah sebagai suatu sistem pengajaran nasional. Pengertian ini diperluas dengan tidak mebatasi pada pengajaran saja, melainkan juga memperhatikan pada unsur-unsur pendidikan yang berhubungan dengan pertumbuhan kepribadian manusia Indonesia yang bersama-sama merupakan perwujudan bangsa Indonesia, suatu bangsa yang bertaqwa pada Tuhan YME, memelihara budi pekerti kemanusiaan dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengalaman pancasila di bidang pendidikan, maka dari itu pendidikan nasional mengusahakan *pertama*: pembentukan manusia Pancasila sebagai manusia pembangunan yang tinggi kualitasnya. *Kedua*: pemberian dukungan bagi perkembangan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang terwujud dalam ketahanan nasional yang tangguh, yang mengandung makna terwujudnya kemampuan bangsa menangkal setiap setiap ajaran, faham, ideologi yang bertentangan dengan Pancasila. Sistem Pendidikan Nasional adalah alat sekaligus tujuan yang amat penting dalam perjuangan mencapai cita-cita dan

tujuan nasional. Pendidikan nasional dilakukan secara semesta menyeluruh

dan terpadu. Semesta yaitu terbuka bagi seluruh rakyat dan berlaku diseluruh wilayah Negara. Menyeluruh yaitu mencakup semua jenjang, jenis, jalur pendidikan. Terpadu yaitu adanya saling keterkaitan antara pendidikan nasional dengan seluruh usaha pembangunan nasional.

Sistem pendidikan nasional harus dapat memberikan pendidikan dasar bagi setiap warga republik Indonesia, agar masing-masing memperoleh sekurang-kurangnya pengetahuan dan kemampuan dasar, yang meliputi kemampuan membaca, menulis, berhitung serta menggunakan bahasa Indonesia yang diperlukan oleh setiap warga Negara untuk dapat berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "tiap-tiap warga Negara berhak mendapatkan pengajaran". Sistem pendidikan nasional memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga Negara oleh karena itu dalam penerimaan seorang sebagai peserta didik tidak dibenarkan adanya perbedaan atas dasar jenis kelamin, agama, suku, bangsa/ras, latar belakang sosial dan tingkat kemampuan ekonomi, kecuali apabila ada satuan kegiatan pendidikan yang memiliki kekhususan yang harus diindahkan.

Upaya meningkatkan efisiensi pendidikan, paling tidak dapat ditentukan oleh dua hal yaitu pengelolaan pendidikan yang profesional dan partisipasi dalam pengelolaan pendidikan . Pengelolaan pendidikan yang efisien merupakan salah satu strategi pokok Departemen (Dikbud/Diknas). Hal ini sangat ditentukan oleh kemampuan aparat dalam pengambilan keputusan,

efisiensi pendidikan akan ditentukan oleh keberhasilan system pendidikan dalam:

1. Menjabarkan secara jelas tujuan pendidikan ke dalam proses pendidikan pada masing-masing jenjang dan jenis pendidikan.
2. Penyusunan isu, orientasi dan struktur-struktur program pendidikan berdasarkan tujuan tersebut. Secara manajerial konsep "*Link and Mach*" (keterkaitan dan kesepadanan) harus dikaitkan dengan aspek-aspek pengelolaan pendidikan yang mengacu pada (a) masukan pengelolaan pendidikan (siswa, guru, biaya, sarana dan prasarana pendidikan), (b) proses pendidikan yang meliputi pengelolaan pendidikan dan pengelolaan sekolah, (c) keluaran pendidikan baik secara kualitas maupun kuantitas, tyerkait sepadan dengan kebutuhan pembangunan.

Dalam hal ini Dinas Pendidikan yang menjadi pengawas harus menyusun kurikulum dan bertanggungjawab atas mutu pelajaran. Keseriusan Dinas Pendidikan dalam berupaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar tidak terlepas dari peran aktif masyarakat. Kerjasama Dinas Pendidikan dengan masyarakat akan menghasilkan keuntungan terhadap kedua belah pihak.

Terlepas dari persoalan di atas, peranan dari pegawai dinas itu sendiri tentulah harus bersifat profesional karena keberhasilan dari setiap organisasi tidak terlepas dari staf dari organisasi tersebut. Mengingat bahwa pendidikan dapat diselenggarakan baik oleh pemerintah dalam hal ini

Departemen Agama, maupun oleh masyarakat dalam hal ini badan atau yayasan yang bersifat sosial. Peraturan pemerintah ini juga mengatur pembagian wewenang, tanggungjawab atas penyelenggaraan pendidikan dasar, diantara penyelenggara pendidikan dasar yang bersangkutan. Disamping itu peraturan pemerintah ini juga memberi peluang bagi satuan pendidikan dasar maupun bagi peneliti dan pengembang di dunia pendidikan untuk melakukan penelitian dan uji coba untuk mengembangkan gagasan baru atau dalam rangka penyempurnaan sistem pendidikan nasional dengan tidak mengurangi kelangsungan penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan dasar yang bersangkutan. Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar dimasa yang akan datang akan berhadapan dengan berbagai situasi dan persoalan yang dapat mempengaruhinya, baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai akibat dari globalisasi dan industrialisasi. Situasi dan persoalan itu antara lain:

1. Kehidupan masyarakat: perubahan susunan gaya hidup, harapan serta aspirasi masyarakat dan sistem baru dalam pendidikan, politik, ekonomi, demografi, dan sebagainya.
2. Nilai budaya: pergantian dan pergeseran gagasan, mutasi nilai-nilai, perubahan peranan wanita, struktur keluarga dan sebagainya.
3. Lingkungan hidup: ruang lingkup dan kualitas informasi, konsep baru tentang bagaimana sesuatu berfungsi.
4. Kebudayaan: penyebaran dan pengalihan ide, nilai, dan kebiasaan dari

Sehubungan dengan kualitas pendidikan dasar, Kabupaten Rokan Hilir adalah satu satu dari sekian banyak kabupaten di Indonesia yang juga tidak terlepas dari persoalan-persoalan dunia pendidikan yang bersumber dari adanya kebijakan yang memungkinkan dua arah komando. Kabupaten Rokan Hilir merupakan daerah yang kaya akan sumberdaya alam, oleh karena itu sangat diharapkan sumberdaya manusia yang berkualitas. Untuk menciptakan sumberdaya manusia yang berkualitas maka salah satu faktor penunjang adalah pendidikan, sedangkan kualitas pendidikan di Rokan Hilir masih tergolong rendah terutama pendidikan dasar.

Rendahnya kualitas pendidikan khususnya pendidikan dasar di kabupaten Rokan Hilir disebabkan oleh banyak faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal. Perubahan eksternal yang terjadi sangat mempengaruhi Sistem Pendidikan seperti adanya perubahan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan produk hukum lainnya karena dengan adanya perubahan eksternal tersebut maka secara langsung sistem pendidikan juga akan berubah. Perubahan eksternal tidak sebatas merupakan permasalahan namun hal tersebut juga merupakan kekuatan atau merupakan landasan hukum yang jelas bagi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan sistem pendidikan yang berkualitas. Ada beberapa Peraturan dan Undang-Undang yang mengatur Sistem Pendidikan di Indonesia, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang

2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 tentang Pendidikan Dasar yang kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1998 tentang Pendidikan Dasar.

Terlepaskan dari perubahan eksternal, permasalahan internal juga sangat mempengaruhi Sistem Pendidikan. Ada beberapa permasalahan yang menjadi penyebab rendahnya kualitas Pendidikan Dasar di Kabupaten Rokan Hilir, permasalahan tersebut adalah:

1. Kurangnya sumberdaya manusia pendidik yang berkualitas dan profesional.

Kualitas SDM tenaga pendidikan belum semuanya professional, hal ini dapat dilihat bahwa belum semua guru dapat melaksanakan tugasnya dengan benar, karena belum semua tenaga pengelola pendidikan memiliki jenjang pendidikan yang berkualifikasi minimal. Keadaan seperti inilah yang membuat pendidikan di Kabupaten Rokan Hilir menghasilkan mutu pendidikan yang kurang optimal.

Tabel 1.1
Kondisi Guru di Kabupaten Rokan Hilir menurut Ijazah Tertinggi
Tahun 2005/2006

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase(%)
1.	SD	-	
2.	SLTP	-	
3.	SLTA	3.312	41,30
4.	D-I	-	
5.	D-II	2.388	29,77
6.	D-III	446	5,57
7.	S-1	1.874	23,36
	Jumlah	8.020	

Berdasarkan table diatas menunjukkan adanya tenaga pengelola pendidikan yang belum memiliki jenjang pendidikan yang berkualifikasi. Keadaan tersebut terlihat dari jumlah tenaga pendidikan yang tingkat pendidikannya setara SLTA sebesar 41,30%.

2. Kurangnya fasilitas pendidikan, sarana dan prasarana pendidikan atau perangkat teknologi yang menunjang proses pendidikan.

Indikator sarana dan prasarana pendidikan adalah ketersediaan fasilitas pendidikan sekolah yang ada. Namun pada umumnya sarana dan prasarana belum dapat memenuhi standar pelayanan minimum.

Tabel 3.4

Kondisi ruang kelas sekolah negeri di Kabupaten Rokan Hilir

No.	Jenjang Pendidikan	Jumlah sekolah	Jumlah RK	Kondisi			
				Baik	Rusak ringan	Rusak sedang	Rusak berat
1.	SD/MI	233	1681	776	476	267	162
2.	SMP/MTs	32	283	147	26	93	17
3.	SMA/MA/SMK	17	106	36	52	6	12
Jumlah		282	2070	959	554	366	191

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2005/2006

3. Minimnya jumlah tim pengawas yang mengkoordinasi penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan penyediaan fasilitas¹

Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar, instansi/dinas yang terkait melakukan tahap perbaikan dalam untuk mencapai target yang telah ditetapkan. Pembaharuan-pembaharuan terus dilakukan baik dari segi kebijakan maupun saran dan prasarana pendukung pendidikan. Pemerintah

daerah Kabupaten Rokan Hilir berusaha meratakan pendidikan diseluruh lapisan masyarakat yang bekerjasama dengan Dinas Pendidikan. Dengan adanya peningkatan mutu pendidikan di kabupaten Rokan Hilir diharapkan dimasa depan dapat menjadi kabupaten yang kaya akan sumberdaya manusia yang handal. Oleh karena itu, arah kebijakan sektor pendidikan yang harus benar-benar tepat sasaran sehingga tercipta masyarakat adil dan makmur. Dalam hal ini peran Dinas Pendidikan sangat penting karena merupakan lembaga pemerintah yang bertanggungjawab langsung terhadap mutu pendidikan serta mengimplementasi kebijakan sektor pendidikan bagi masyarakat yang ada di daerahnya. Perihal apa yang menjadi keputusan dari dinas tersebut yang terkait dengan kebijakan pendidikan yang ada sesuai dengan kebutuhan zaman. Pemerataan pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak, dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya masyarakat.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Faktor Eksternal dan faktor internal apakah yang mempengaruhi kualitas pendidikan dasar di Kabupaten Rokan Hilir?
2. Bagaimanakah isu strategi yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan

3. Bagaimana Strategi Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan dengan masalah yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi faktor eksternal dan faktor internal yang mempengaruhi kualitas pendidikan dasar di Kabupaten Rokan Hilir.
2. Mengetahui isu strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Rokan Hilir dalam meningkatkan kualitas pendidikan.
3. Mengetahui Strategi Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir dalam meningkatkan kualitas pendidikan Dasar.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dari tujuan di atas, diharapkan penelitian ini dapat digunakan untuk:

1. Dinas Pendidikan

Untuk memberikan masukan kepada aparatur pemerintah khususnya Dinas Pendidikan dalam melaksanakan tugasnya yaitu meningkatkan kualitas pendidikan.

2. Masyarakat

Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memajukan kualitas

pendidikan di Kabupaten Rokan Hilir serta meningkatkan kesadaran

masyarakat akan pentingnya pendidikan bagi meningkatkan kualitas kehidupan.

E. KERANGKA DASAR TEORI

Dalam suatu sistem penelitian unsur yang paling utama adalah teori, menurut Kerlinger, RN, dalam bukunya *Foundation Of Behavioral Research*, teori adalah serangkaian asumsi, konsep kontrak defenisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara menghubungkan antar konsep.

Menurut defenisi ini, teori mengandung tiga hal, pertama, teori adalah serangkaian proposisi antar konsep-konsep yang saling berhubungan. Kedua, teori menerangkan secara sisitematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep. Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Sedangkan menurut Koentjoroningrat :²

“Teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dalam satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan yang sisitematis antara fenomena sosial maupun alam yang hendak diteliti.

Landasan pemikiran yang akan digunakan sebagai kerangka dasar dalam penelitian ini adalah meliputi hal-hal berikut:

1. Manajemen Strategi

a. Analisis Manajemen Strategi

Dalam kerangka konsep penyusunan strategi, maka langkah yang akan dilakukan adalah mengembangkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja di tahun yang akan datang, terutama mengantisipasi perkembangan lingkungan internal maupun eksternal sebagai konsekuensi dari perkembangan era globalisasi.

Sandra J.Hale (dalam Salusu, 1998) menyatakan: "Dua cara utama bagi organisasi untuk mencapai kinerja yang tinggi adalah (1) memusatkan pada misi yang berorientasi kepada komitmen dan (2) memastikan bahwa seluruh pegawai dilibatkan sepenuhnya dalam mengelola pekerjaannya".

Dalam mencapai kinerja yang tinggi, organisasi harus memfokuskan pada misi yang berorientasi pada *customer* dan kepuasan kerja pegawai serta mampu mengamati dan menganalisa kemudian menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Dalam hal ini peranan manajemen strategi sangatlah penting, karena dengan manajemen strategi akan diidentifikasi faktor-faktor strategi baik dari lingkungan internal maupun eksternal serta menentukan pilihan-

... untuk menetapkan langkah-langkah yang harus ditempuh

oleh organisasi dimasa yang akan datang, sehingga kinerja organisasi dapat berlangsung secara berkelanjutan.

Menurut John Bryson (1999: 55) terdapat 10 langkah proses perencanaan strategis yaitu:

- 1) Memprakarsai dan menyetujui proses perencanaan strategis.
- 2) Mengidentifikasi mandate organisasi.
- 3) Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
- 4) Menilai lingkungan internal dan eksternal organisasi untuk mengidentifikasi.
- 5) Mengidentifikasikan isu-isu strategis yang dihadapi organisasi.
- 6) Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu tersebut.
- 7) Mereview dan menyetujui strategi dan rencana.
- 8) Menyusun suatu visi sukses organisasi.
- 9) Mengembangkan proses implementasi yang efektif.
- 10) Menilai kembali strategi dan proses perencanaan strategis.

Penggunaan manajemen strategis, untuk meningkatkan kinerja organisasi akan berhasil apabila dilakukan oleh *team work*, dilaksanakan secara terpadu (*integrated*), dan terdesentralisir sehingga menghasilkan inovasi-inovasi baru. Dan proses evaluasi harus terus berjalan agar berhasil, yang akhirnya akan dapat diajukan sebagai bahan pengambilan keputusan selanjutnya. Pembahasan dalam penelitian ini akan mencakup langkah pertama sampai langkah ke enam dari sepuluh langkah yang

Manfaat Perencanaan Strategis (manajemen strategik) yang dicatat oleh Bryson (1999: 7) antara lain adalah:

- 1) Mengembangkan cara berfikir dan bertindak strategis.
- 2) Memperbaiki pengambilan keputusan.
- 3) Meningkatkan daya tanggap organisasi dan memperbaiki kinerja.
- 4) Dapat secara langsung bermanfaat bagi anggota organisasi.

Dalam tataran teoritis yang membahas mengenai manajemen strategik, terdapat tiga level analisis yang berkaitan dengan strategi suatu organisasi untuk mengatasi perubahan lingkungan atau untuk memenangkan suatu persaingan dalam pasar terbuka, dan hal ini berlaku baik untuk organisasi dengan orientasi keuntungan maupun organisasi publik. Ketiga arah analisis berada pada pola pengambilan keputusan, maka akan melibatkan para pemimpin sehingga wacana atau elemen analisis yang muncul adalah *strategic thinking*, dimana dibutuhkan suatu pemikiran strategik dari para pemimpin untuk mengelola perubahan yang ada dalam suatu strategi yang tepat dan handal (Salusu, 1998:6).

Dalam lingkungan birokrasi pemerintah (baik pusat maupun daerah) terdapat istilah konsep rencana strategi atau renstra yang digunakan secara luas sebagai suatu komitmen institusi dalam melaksanakan mandate yang berkaitan dengan kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman.

Menurut Pearce dan Robinson (1997), istilah manajemen

Manajemen strategi didefinisikan sebagai sekumpulan keputusan keputusan dan tindakan yang menghasilkan perumusan (*formulation*) dan pelaksanaan (*implementation*) rencana-rencana yang yang dirancang untuk mencapai sasaran-sasaran organisasi. Ini terdiri atas sembilan tugas penting:

- 1) Merumuskan misi perusahaan, meliputi rumusan umum tentang maksud keberadaan (*purpose*), filosofi (*philosophy*), dan tujuan (*goal*).
- 2) Mengembangkan profil organisasi yang mencerminkan kondisi intern dan kapabilitas.
- 3) Menilai lingkungan ekstern organisasi.
- 4) Menganalisis opsi organisasi dengan memcocokkan sumberdayanya dengan lingkungan eksternal.
- 5) Mengidentifikasi opsi yang paling dikehendaki dengan mengevaluasi setiap opsi yang ada berdasarkan misi organisasi.
- 6) Memilih seperangkat sasaran jangka panjang dan strategi umum yang akan mencapai pilihan yang paling dikehendaki.
- 7) Mengembangkan sasaran tahunan dan strategi jangka pendek yang sesuai dengan sasaran jangka panjang dan strategi umum yang dipilih.
- 8) Mengimplementasikan pilihan strategi dengan cara menglokasikan sumberdaya anggaran yang menekankan pada kesesuaian antara tugas,

- 9) Mengevaluasikan keberhasilan proses strategi sebagai masukan bagi pengambilan keputusan yang akan datang (Pearce dan Robinson, 1997: 20).

Manajemen strategi sebagai proses berkelanjutan yang melibatkan usaha-usaha untuk memadukan organisasi dengan perubahan lingkungannya dengan cara yang paling menguntungkan (Digman, 1989). Berdasarkan definisi tersebut, manajemen strategi meliputi adaptasi organisasi dengan memperhatikan kekuatan dan kelemahan yang ada di dalam organisasi itu sendiri terhadap lingkungan eksternalnya. Manajemen strategi lebih merupakan konsep atau lebih luas pengertiannya dibandingkan perencanaan strategis. Manajemen strategi lebih memfokuskan pada keputusan-keputusan strategis dan juga pada perencanaan strategi yang akan diletakkan ke dalam bentuk praktek.

Samuel C Certo dan Paul J Peter (1990) mendefinisikan manajemen strategis sebagai suatu proses interaktif dalam mencapai keseluruhan tujuan organisasi secara tepat dengan menyesuaikan kondisi lingkungannya. Dalam manajemen strategi diperlukan adanya tahapan-tahapan yang harus ditempuh:

- 1) Menganalisis kinerja lingkungan (internal dan eksternal).
- 2) Membina pimpinan organisasi (misi dan objektivitas).
- 3) Merumuskan strategi organisasi.
- 4) Mengimplementasikan strategi organisasi.

Pengertian yang lebih sederhana disampaikan Greenley bahwa manajemen strategis memfokuskan kepada visi jangka panjang pimpinan organisasi dengan memperhatikan kerangka kerja manajemen operasional (Greenley G dalam Robson, 1994: 6). Sementara menurut Johnson manajemen strategi memusatkan perhatian pada strategi dan perencanaan, bagaimana agar memberikan efek melalui:

- 1) Analisis Strategi (*strategic analysis*)
- 2) Pemilihan strategi (*strategic choice*)
- 3) Implementasi strategic (*strategic implementation*)

Manajemen strategis yang dikenal saat ini merupakan suatu instrumen yang dianggap ampuh membantu organisasi dalam pengambilan keputusan managerial, baik organisasi publik maupun organisasi swasta. Manajemen strategis muncul sebagai akibat dari perkembangan yang terjadi dalam organisasi, terutama sekali dalam hubungannya dengan pencapaian tujuan organisasi.

Tujuan organisasi yang telah ditetapkan sering tidak dapat diraih sesuai dengan apa yang diharapkan. Hal ini tidak lain karena terjadinya gejolak dan kekisruhan ataupun perubahan yang terjadi pada lingkungan (*environmental upheaval and furbulance*). Organisasi didirikan tentu saja dengan tujuan yang berbeda-beda. Tujuan yang ditetapkan oleh suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh visi dan misi serta nilai-nilai yang ada dalam organisasi tersebut, oleh karenanya tujuan organisasi yang baik

1) Misi dan harapan organisasi.

Keduanya merupakan pengertian yang terdapat dalam organisasi. Misi menjelaskan mengapa suatu organisasi didirikan sejak awal, sementara harapan mengandung makna hasil yang ingin dicapai oleh organisasi.

2) Tujuan dan sasaran.

Keduanya saling mengisi dan mendukung satu dengan lainnya. Tujuan harus dibangun dengan memperhatikan misi. Sedangkan sasaran dibuat untuk mendukung tujuan tersebut. Tujuan dan sasaran memberikan target strategi-strategi mana yang harus dibangun.

3) Memperkirakan situasi strategis, dimana lingkungan luar (*eksternal environment*) terdiri atas beberapa faktor yang secara langsung memberikan sedikit kontrol, seperti faktor ekonomi, sosial, politik, hukum dan teknologi. Sebuah organisasi harus memperhatikan peluang dan ancaman dari lingkungan luar tersebut. Sementara lingkungan dalam (*internal environment*) menyangkut *resource*, sehingga yang perlu diperhatikan adalah bagaimana mengoptimalkan kekuatan dan menekan kelemahan organisasi.

4) Strategi formulasi sebagai proses pengambilan keputusan berdasarkan analisis situasi strategis yang ditentukan oleh lingkungan eksternal dan internal.

5) Strategi evaluasi dan pilihan-pilihan yang akan mengembangkan

disistematiskan ke dalam pembatasan dan daftar alternatif terbaik, yang didasarkan faktor kritis untuk mencapai kesuksesan organisasi.

- 6) Strategi implementasi dan perencanaan sebagai fase yang sangat penting karena sebaik apapun strategi belum dikatakan efektif sebelum diimplementasikan.
- 7) Pengendalian strategi yang meliputi evaluasi dan strategi implementasi.

Selanjutnya proses manajemen strategis adalah cara dengan jalan mana para perencana strategi menentukan sasaran dan mengambil keputusan (Lawrance R. Jauch dan William F Gluich dalam Robinson, 1997).

Manajemen strategi terdiri dari tiga proses:

- 1) Pembuatan strategi

Meliputi pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, mengidentifikasi peluang dan ancaman dari luar serta kekuatan dan kelemahan organisasi, pengembangan alternatif strategi dan penentuan strategi yang sesuai dengan untuk diadopsi.

- 2) Penerapan strategi

Meliputi penentuan sasaran operasional tahunan, kebijakan organisasi memotivasi pegawai dan mengalokasikan sumberdaya agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan.

- 3) Evaluasi strategi

Mencakup usaha memonitor seluruh hasil-hasil dari penerapan dan

organisasi serta mengambil langkah perbaikan jika diperlukan strategi selalu memberikan sebuah keuntungan, sehingga jika proses manajemen yang dilakukan gagal untuk mencapai tujuan maka proses manajemen tersebut tidak dapat disebut manajemen strategik.

Adapun kerangka penelitian ini mengacu pada analisis strategi manajemen, dari analisis hal tersebut dapat dilakukan pembahasan yang lebih mendalam sebagai berikut:

1) Lingkungan Internal

Dalam hal ini perlu dilakukan identifikasi dari berbagai faktor yang berasal dari dalam organisasi, mencakup kekuatan dan kelemahan organisasi. Hal tersebut dapat dilakukan dengan monitor sumberdaya (input) yang dimiliki oleh organisasi seperti sumberdaya manusia, kultur organisasi, sumberdaya keuangan, strategi sekarang yang ditetapkan oleh organisasi dalam rangka memanfaatkan input-input yang ada kedalam proses yang efisien serta kinerja (output) yang dihasilkan oleh organisasi dengan menggunakan kriteria penilaian indikator dan pementauan kinerja dan didasarkan pada sejarah perkembangan organisasi.

2) Lingkungan Eksternal

Dalam hal ini diidentifikasi berbagai faktor yang menyangkut peluang dan ancaman yang berasal dari luar organisasi.

dikembalikan kepada pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan. Apabila faktor eksternal mendukung faktor internal dalam mencapai tujuan, maka hal tersebut merupakan suatu peluang, sebaliknya apabila faktor eksternal menghambat faktor internal, maka hal tersebut merupakan sebagai suatu ancaman bagi organisasi.

3) Mengidentifikasi Isu-Isu Strategi yang dihadapi oleh organisasi

Menurut Bryson (1999), hal ini dapat dilakukan melalui proses tahapan sebagai berikut:

- a) Melakukan kajian kembali (*review*) organisasi terhadap mandat, misi, kekuatan, kelemahan, peluang serta ancaman termasuk dalam menentukan indikator organisasi lingkungannya.
- b) Menentukan pendekatan isu strategi yang tepat sesuai dengan situasi yang sedang dihadapinya melalui cara pendekatan langsung, pendekatan tidak langsung, pendekatan tujuan serta pendekatan visi keberhasilan.
- c) Mengidentifikasi isu strategi dengan menggunakan kriteria prioritas, logika atau kriteria waktu.
- d) Melakukan litmus test untuk mengukur besarnya tingkat strategi dari suatu isu yang dihadapi.
- e) Diskusikan dan melakukan revisi terhadap isu strategi jika hal tersebut dipandang perlu.

b. Isu Strategi

Bryson (1999: 163), mendefinisikan isu strategi sebagai pilihan kebijakan mendasar yang mempengaruhi mandate, misi, nilai, tingkat dan kombinasi pelayanan, klien biaya organisasi atau manajemen. Dalam hubungannya dengan identifikasi isu strategi ini, Bryson mengemukakan 4 (empat) hal yang harus diperhatikan, yaitu:

- 1) Isu strategis harus dijabarkan secara singkat, seyogyanya cukup dalam satu paragraph.
- 2) Isu strategis harus disertai dengan argument yang menyatakan isu itu sebagai isu strategis.
- 3) Tingkat strategik dari masing-masing isu yang ada perlu diperhatikan.
- 4) Team perencanaan harus mendefinisikan segala konsekwensi dari kegagalan dalam respon isu (Bryson, 1999:57).

Karena isu strategi dapat muncul dari berbagai alasan dan berbagai perubahan lingkungan organisasi. Oleh karena perubahan lingkungan internal maupun lingkungan eksternal menjadi empat hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Setiap organisasi dituntut untuk mampu merespon perubahan yang terjadi. Sebagai pilihan yang mendasar maka isu strategi mencakup pertanyaan dan tantangan yang penting yang dihadapi oleh suatu organisasi.

Menurut Agus Dwiyanto (2000:5), sebagai pilihan kebijakan

yang penting dihadapi oleh organisasi. Kegagalan dalam memberikan respon yang tepat terhadap isu strategi yang dihadapi suatu organisasi bias muncul karena perubahan dalam lingkungan internal dan eksternal atau karena perubahan mandat dan misi organisasi.

Isu strategi berdasarkan pentingnya adalah konflik satu jenis atau lainnya. Konflik bisa terjadi pada arah tujuan, cara, prinsip, lokasi, waktu, dan kelompok-kelompok yang memperoleh keuntungan atau mengalami kerugian akibat dampak atau hasil dari pemecahan isu tersebut. Untuk memunculkan dan memecahkan isu secara efektif, institusi atau organisasi harus dipersiapkan untuk menghadapi kemungkinan akan terjadinya konflik yang biasanya tidak dapat dihindari (Bryson, 1999:65).

Ada empat pendekatan dasar yang dapat dipergunakan untuk mengendalikan isu strategis (Barry dalam Bryson, 1999: 66):

- 1) Pendekatan langsung (*direct approach*), yaitu pendekatan yang akan bekerja sangat baik bagi sebagian besar lembaga pemerintah dan lembaga publik. Pendekatan langsung meliputi jalan lurus dari ulasan terhadap mandat, misi dan SWOT (kekuatan, kelemahan, peluang, dan hambatan) hingga identifikasi isu-isu strategis. Pendekatan langsung merupakan yang terbaik ketika tidak ada kesepakatan tentang sasaran (*goals*), atau jika ada kesepakatan tentang sasaran maka sasaran itu sendiri terlalu abstrak untuk

sangat baik ketika tidak adanya kesesuaian nilai. Pendekatan langsung akan sangat baik apabila tidak ada visi keberhasilan sebelumnya dan mengembangkan visi berdasarkan consensus akan terlalu sulit. Pendekatan ini juga bekerja sangat baik ketika tidak adanya otoritas hirarkhis yang dapat memaksakan sasarna kepada aktor lainnya. Akhirnya pendekatan ini bekerja sangat baik ketika lingkungan demikian bergolak sehingga tindakan terbatas sebagai jawaban kepada isu-isu tampaknya lebih baik daripada pengembangan sasran dan tujuan atau visi yang dapat berubah usang dengan cepat. Dengan kata lain, pendekatan langsung dapat bekerja pada lingkungan yang pluralistic, partisan, terpolitisasi, dan relative terfragmentasi di sebagian besar organisasi publik, sepanjang ada koalisi dominant yang cukup kuat dan cukup menarik untuk membuatnya bekerja.

- 2) Pendekatan sasaran (*goals approach*), yaitu pendekatan yang lebih sejalan dengan teori perencanaan konvensional, yang menetapkan bahwa institusi atau organisasi harus menciptakan sasaran dan tujuan bagi dirinya sendiri dan kemudian mengembangkan strategi untuk pencapaiannya. Pendekatan ini dapat bekerja jika kesepakatan ayng agak luas dan mendalam tentang tuuan dan spesifik untuk memandu pengembangan strategi. Pendekatan ini juga dapat diharapkan bekerja ketika ada sasaran itu pada keseluruhan system. Kemudian

menerjemahkan sasaran dan tujuan itu menjadi tindakan. Tindakan ini lebih mungkin bekerja dalam organisasi publik atau non profit.

- 3) Pendekatan visi keberhasilan (*vision of success*), yaitu pendekatan yang mengembangkan suatu gambar yang “terbaik” atau “ideal” mengenai institusi atau organisasi di waktu yang akan datang sebagai organisasi yang sangat berhasil memenuhi misinya. Karena itu isu strategis adalah tentang bagaimana organisasi harus berakhir dari jalannya sekarang menuju bagaimana organisasi akan memandang dan berjalan sesuai dengan visinya. Pendekatan visi keberhasilan menjadi sangat berguna; jika organisasi kesulitan mengidentifikasi isu-isu strategis secara langsung; jika tidak ada kesepakatan sasaran dan tujuan yang terperinci dan spesifik serta akan kesulitan mengembangkan strategi; dan jika perubahan drastis mungkin diperlukan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan langsung (*direct approach*), karena sesuai dengan alat analisis yang dimiliki dan kondisi organisasi yang dialami saat ini. Alat analisis yang diandalkan pada pendekatan ini adalah teknik analisis Matriks SWOT, sementara kondisi organisasi yang *turbulence* (tidak menentu) serta mengalami kondisi transisi sebagai akibat dari kondisi paska

Jadi kajian manajemen strategik dalam upaya menemukan strategi yang tepat dan handal bagi peningkatan kualitas pendidikan dasar di Kabupaten Rokan Hilir karena peneliti dapat memulai langkah awalnya dengan mengetahui, menganalisis dan merumuskan misi, visi, dan mandat organisasi, kemudian menggunakan teknik analisis Matriks SWOT untuk mengidentifikasi setiap isu strategis yang dianggap relevan dan mempengaruhi kinerja organisasi dalam mencapai tujuan yang diinginkannya. Melalui pendekatan ini pula, teknik analisis Matriks SWOT dapat dipakai sebagai alat diagnosis untuk mengenali apa yang dibutuhkan Dinas Pendidikan guna memperoleh kemampuan yang diperlukannya dalam melakukan upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar secara keseluruhan untuk menghadapi era globalisasi.

Bryson (1999 : 112) juga mengemukakan adanya beberapa keunggulan yang diperoleh manakala suatu organisasi menggunakan pendekatan langsung (*direct approach*) untuk mengidentifikasi isu-isu strategisnya, sebagai berikut:

“Beberapa keunggulan pendekatan langsung (*direct approach*) adalah: (1) manakala tidak adanya perjanjian dalam mencapai tujuan, atau perjanjian dalam mencapai tujuan organisasi bersifat sangat abstrak sehingga sulit untuk diimplementasikan; (2) manakala tidak terdapat visi keberhasilan dan pengembangan terhadap suatu kesepakatan yang berdasarkan visi dirasakan sulit dilakukan; (3) manakala tidak terdapat

stakeholders lainnya; (4) manakala perubahan lingkungan sangat cepat dan *turbulence* sehingga tujuan maupun visi organisasi nampak kadaluarsa dan harus segera diambil tindakan untuk merespons berbagai isu penting secara lebih tepat”.

Selanjutnya berkaitan dengan pengertian isu strategis, Dwiyanto (2000: 3) mengemukakan bahwa secara umum isu strategis dapat dibedakan menjadi tiga bagian yaitu, a. isu strategis yang tidak memerlukan tindakan sekarang, tetapi terus dipantau perkembangannya. b. isu strategis yang bisa diselesaikan melalui mekanisme perencanaan strategi rutin dan c. isu strategis yang memerlukan tindakan segera dan karenanya untuk dapat diselesaikan dengan menggunakan mekanisme yang rutin.

c. Strategi

Bryson secara sederhana mendefinisikan strategi sebagai “*aplan to achieve the mission and meet the mandates*”,³ atau kalau diartikan adalah suatu rencana untuk meraih misi atau melaksanakan mandata.

Strategi merupakan suatu pola tujuan, kebijakan program, kegiatan, putusan maupun pengalokasian sumber daya yang menentukan atau organisasi itu, apa yang dikerjakannya dan mengapa ia melakukan itu.

Dengan demikian strategi merupakan program dari misi organisasi yang menghubungkan organisasi tersebut dengan

lingkungannya, sehingga strategi merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan mendasar yang dihadapi.

Lebih lanjut strategi adalah suatu rencana untuk mencapai tujuan tertentu yang disusun sedemikian rupa oleh suatu organisasi sesuai dengan misi yang hendak diraihinya sekaligus untuk melaksanakan mandate atau tugas-tugas yang diembannya dengan mempertimbangkan pengaruh faktor-faktor lingkungan eksternal maupun internal.

Sebagai suatu rencana, maka strategi tidak dengan sendirinya akan mampu meraih apa yang diharapkan begitu selesai disusun. Faktor implementasi dari suatu strategi itulah yang mempengaruhi keberhasilan strategi.

Suatu strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria seperti yang dinyatakan Bryson (1995) :⁴

1. Strategi secara teknis harus dapat dijalankan.
2. Strategi secara politis dapat diterima oleh para *key stakeholders*.
3. Strategi harus sesuai dengan filosofi dan nilai-nilai organisasi.
4. Strategi seyogyanya bersifat etis, moral, legal, dan merupakan keinginan organisasi untuk menjadi lebih baik.
5. Strategi harus sesuai dengan isu strategi yang hendak dipecahkan.

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa strategi bagi

dalam konsep sistem, organisasi terdiri dari sub-sub sistem yang lebih kecil, yang masing-masing mempunyai tujuan khusus, sehingga terdapat tingkatan-tingkatan tujuan tertentu yaitu, tujuan menyeluruh organisasi dan tujuan incremental sub-sub sistem, yang tentunya masing-masing memerlukan strategi dalam pencapaian tujuan.

Ada beberapa pengkategorian level strategi menurut Siagian (1995) dan Rangkuti (1997) membagi level strategi kedalam tiga level strategi yaitu:

1. Strategi tingkat korporasi; strategi yang mencakup semua kegiatan organisasi, termasuk beraneka bidang yang bersifat fungsional.
2. Strategi tingkat bidang suatu bisnis; strategi yang disusun berdasarkan strategi korporasi, yang cakupannya terbatas pada bidang bisnis yang ditangani namun lebih terperinci.
3. Strategi tingkat fungsional; strategi yang merupakan penjabaran lebih lanjut atau strategi bidang bisnis.

Macam-macam strategi:⁵

1. Strategi di tingkat organisasi (pusat)

a. Stability

Strategi dalam rangka menetapkan segala sumber daya yang sudah ada sehingga tidak ada pengadaan sumberdaya yang baru dan bukan berarti *status quo*.

1) *Nochange*

Tidak ada perubahan sama sekali, tidak mengurangi dan menambah anggota.

2) *Profit*

Mengambil keuntungan atau memaksimalkan manfaat dari apa yang selama ini telah dilakukan.

3) *Pause*

Menghentikan sementara apa yang direncanakan.

4) *Proceed with caution*

Meneruskan tindakan-tindakan di dalam organisasi yang sudah ada sesuai dengan kemampuan organisasi itu, tetapi bersifat sangat hati-hati.

b. *Grow*

Menumbuhkembangkan supaya organisasi dapat berkembang.

1) *Concentration*

Bahwa suatu organisasi memutuskan perhatian pada tingkat tertentu saja atau memutuskan diri pada inti bisnis (*care bussines*).

2) *Diversification*

Menganbil beberapa bidang garap sekaligus atau beraneka ragam bidang-bidang garap (merangkap kesektor-sektor lainnya).

c. Retrenchment

1. Mengurangi pertumbuhan (pengurangan-pengurangan).
 - 1) *Turn around* (berupa stir atau haluan yang berpindah).
 - 2) *Capitive* (hanya menekuni hal-hal yang sudah pasti saja).
 - 3) *Liquidation* (pembubaran).
 - 4) *Divestment* (pelepasan).
2. Strategi di tingkat unit atau divisi.

a. Overall cost leadership

Memperkuat tim pelaksana (terutama kepemimpinannya).

b. Differentiation

Hal-hal yang berada atau spesifik kemudian dicari keunggulannya.

d. Analisis SWOT

Untuk merespon secara efektif perubahan dalam lingkungannya, organisasi harus terus mencermati lingkungan eksternal dan internalnya. Analisis harus dilakukan dengan mengamati dan menafsirkan apa yang terjadi. Langkah ke-empat (ke-4) dalam proses manajemen strategik yaitu menilai lingkungan eksternal (aspek peluang dan ancaman) maupun langkah ke-lima (ke-5) yaitu menilai lingkungan

yang lengkap dan utuh berkaitan dengan potret lingkungan secara keseluruhan (Bryson, 1999 : 137).

Penilaian lingkungan eksternal dan internalnya yang akan dilakukan merupakan wahana guna mengidentifikasi isu-isu strategis dalam langkah ke-enam (ke-6) dari proses manajemen strategik versi Bryson yaitu mengenali isu srategis yang dihadapi organisasi (lihat bagan 2.1).

Isu strategis biasanya berkenaan dengan bagaimana organisasi di dalam berhubungan dengan lingkungan lebih besar (diluar) dimana organsiasi menjadi penghuni. Setiap strategi yang efektif akan mendapatkan keuntungan dari kekuatan dan peluang sekaligus meminimalkan atau mengatasi kelemahan dan ancaman (Bryson, 1999 : 138).

Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tujuan organisasi, Mulyadi (2000) mengemukakan bahwa untuk mencapai tujuan perusahaan, manajemen perlu memperhatikan dua faktor pokok, yaitu *eksternal* yang tidak terkontrol oleh perusahaan dan faktol *internal* yang sepenuhnya berada dalam kendali perusahaan. Faktor eksternal merupakan lingkungan bisnis yang dari padanya muncul peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threat*) bisnis. Faktor ini mencakup lingkungan industri (*industry environment*) dan lingkungan bisnis makro (*macro environment*): ekonomi, politik, hukum teknologi, kependudukan, dan sosial budaya. Faktor internal meliputi semua macam manajemen

fungsional: pemasaran, keuangan, koperasi, sumberdaya manusia, penelitian dan pengembangan, sistem informasi manajemen, dan budaya perusahaan (*corporate culture*). Dari penguasaan faktor internal perusahaan dapat mengidentifikasi kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) yang dimiliki.

Menurut Rangkuty model matriks SWOT tersebut digambarkan sebagai berikut:

Bagan 1.2
Model Matriks SWOT

Faktor-faktor Internal	Kekuatan (S) Daftarkan kekuatan internal disini	Kelemahan (W) Daftarkan kelemahan internal disini
Faktor-faktor Eksternal		
Peluang (O) Daftarkan peluang eksternal disini	Strategi SO Buat strategi disini yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang	Strategi WO Buat strategi disini yang menggunakan kekuatan untuk mengatasi kelemahan
Ancaman (T) Daftarkan ancaman eksternal disini	Strategi ST Buat strategi disini yang menggunakan kekuatan untuk menghindari ancaman	Strategi WT Buat strategi di sini yang meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman

Susanto (1997: 5-8) mengemukakan bahwa terdapat 10 dimensi yang terkandung dalam kultur organisasi, yaitu sebagai berikut :

1. Inisiatif individual

Seberapa jauh inisiatif seseorang dikehendaki dalam perusahaan.

Meliputi derajat tanggungjawab, kebebasan, dan independensi dari

wewenang dalam menjalankan tugasnya, seberapa berat tanggungjawab yang harus dipikul sesuai dengan kewenangannya dan seberapa luas kebebasan dalam mengambil keputusan.

2. Toleransi terhadap resiko

Seberapa jauh sumber daya manusia didorong untuk lebih agresif, inovatif dan mau menghadapi resiko di dalam pekerjaannya.

3. Pengarahan

Kejelasan organisasi dalam menentukan objektif dan harapan terhadap sumber daya manusia terhadap hasil kerjanya. Harapannya dapat dituangkan dalam bentuk kuantitas, kualitas dan waktu.

4. Integrasi

Bagaimana unit-unit di dalam organisasi didorong melakukan kegiatannya dalam satu koordinasi yang baik. Seberapa jauh keterkaitan dan kerjasama ditekankan dalam pelaksanaan tugas. Seberapa dalam interdependensinya antar sumber manusia ditanamkan.

5. Dukungan manajemen

Seberapa jauh para manajer memberikan komunikasi yang jelas,

1. terhadap bawahan dalam melaksanakan

10. Pola komunikasi

Komunikasi organisasi yang terbatas pada hierarki formal dari setiap perusahaan. Misalnya perusahaan Amerika memanggil atasannya dengan nama depannya. Sedangkan di Eropa Barat memanggil dengan nama belakangnya. Sedangkan di Indonesia biasanya dengan awalan "Pak".

Pengertian mengenai peluang, ancaman, kekuatan dan ancaman dalam lingkungan organisasi (Agustinus Sri Wahyudi, 1996 : 68) adalah:

- a. *Strength* (kekuatan) adalah suatu keunggulan sumber daya yang berlimpah yang belum terjadi secara optimal sehingga memberikan kemungkinan suatu organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerjanya.
- b. *Weakness* (kelemahan) adalah keterbatasan atau kekurangan dalam sumber daya manusia serta ketrampilan dalam dan kemampuan yang secara serius menghalangi kinerja efektif suatu organisasi.
- c. *Opportunities* (peluang) adalah suatu yang menguntungkan dalam organisasi.
- d. *Threats* (ancaman) adalah merupakan situasi utama yang tidak menguntungkan dalam suatu organisasi.

Guna mencapai tujuan harus diperhatikan dua faktor yaitu eksternal dan internal (*eksternal and internal environment*). Analisa terhadap lingkungan organisasi merupakan langkah pertama yang harus

memperoleh gambaran yang lebih jelas disajikan diagram analisa SWOT (*strength, weakness, opportunity, threats*)

2. Strategi Meningkatkan Kualitas Pendidikan Dasar

Definisi strategi menurut Bryson (1999: 163) adalah pola tujuan, kebijakan program keputusan atau alokasi sumber daya dapat menentukan apakah sebuah organisasi itu, apa yang dikerjakannya dan mengapa organisasi melakukan isu. Dengan demikian strategi merupakan perpanjangan dari misi untuk membentuk jembatan antara sebuah organisasi dengan lingkungannya.

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan, dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus berkembang. Strategi biasanya dikembangkan guna menghadapi isu strategi dengan cara membuat garis besar tanggapan organisasi terhadap pilihan kebijakan fundamental dan strategi pada umumnya akan mengalami kegagalan apabila tidak mempersiapkan langkah spesifik untuk mengimplementasikan strategi tersebut. Pada umumnya setiap organisasi telah mempunyai strategi atau semacam pola yang mencakup tujuan, kebijakan, program tindakan keputusan dan alokasi sumber daya. Tahap pembuatan strategi adalah suatu tahap yang paling menantang dan sekaligus menarik dalam proses manajemen strategis. Inti dasar tahap ini adalah menghubungkan organisasi dengan lingkungannya dan merupakan

Unsur dari proses perencanaan strategi ini menyangkut pemahaman terhadap lingkungan yang berubah sesuai dengan tingkat perkembangan actual, misi dasar organisasi serta tujuannya, sasaran jangka panjang yaitu antara 5-10 tahun dan program kebijakan dan strategi, yaitu keputusan yang berkenaan dengan sumber daya dan pedoman yang dikembangkan mengarah dapat dilaksanakan.

Menurut Bryson terdapat 4 tingkat dasar dari strategi:

- a. Strategi utama untuk organisasi tersebut secara keseluruhan
- b. Strategi unit perencanaan publik
- c. Strategi program atau pelayanan
- d. Strategi fungsional

Selanjutnya dinyatakan bahwa strategi bisa saja merupakan jangka panjang maupun strategi jangka sedang. Menurut (Porter, dalam Hunger and Wheelen, 1990) menyatakan bahwa proses pembuatan strategi terdiri dari 4 elemen yaitu:

- a. Identifikasi masalah strategik yang dihadapi organisasi
- b. Pengembangan alternatif strategi yang ada
- c. Evaluasi dari alternatif
- d. Penentuan pemilihan strategi bagi dari berbagai alternatif yang tersedia

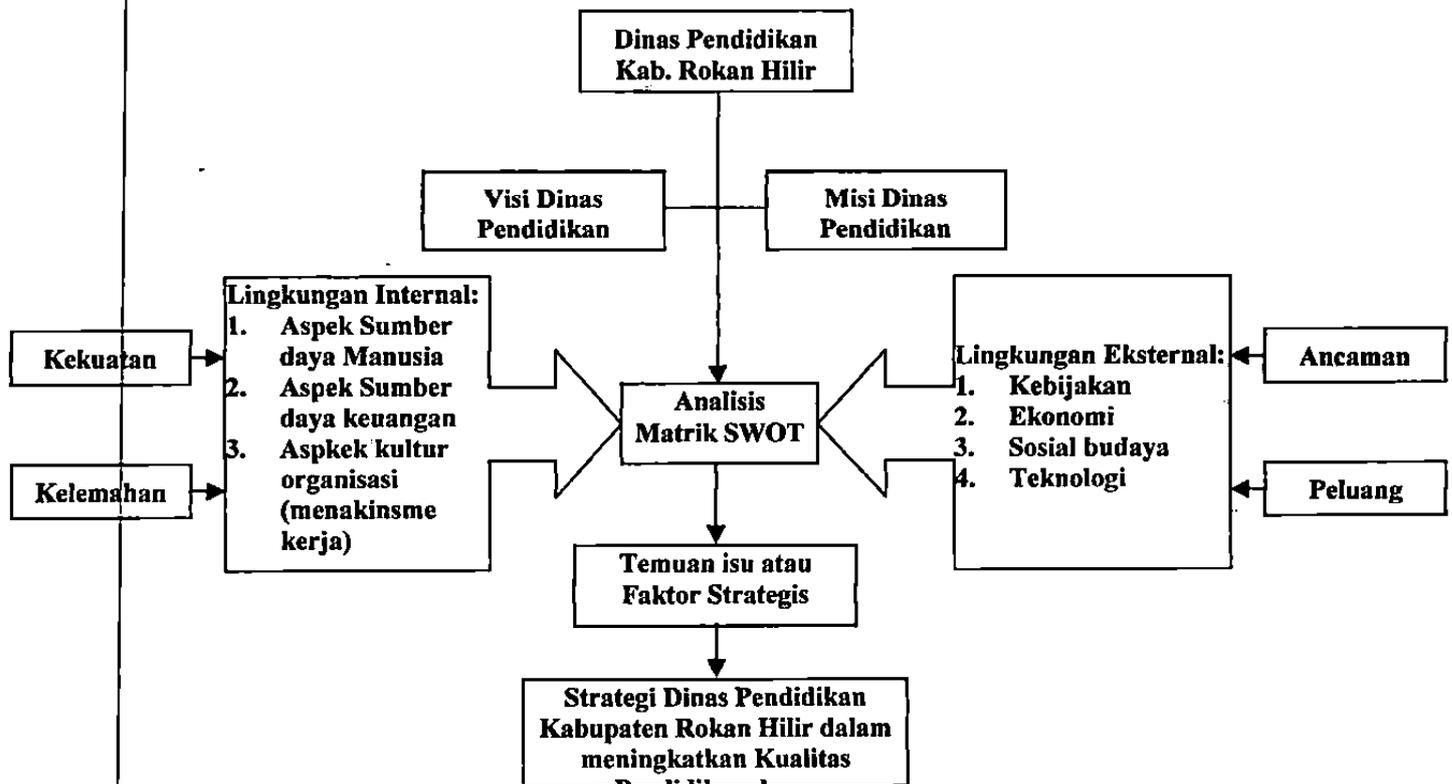
Dengan demikian proses perencanaan strategik sudah barang tentu memerlukan kerangka kerja gabungan dari berbagai tingkat manajer

apa yang menjadi permasalahannya, sehingga dapat ditemukan strategi pemecahan yang tepat dan memiliki implikasi luas dan berjangka panjang.

Dalam rangka penelitian ini, maka konsep dari Bryson yang digunakan dengan melakukan adaptasi yang relevan dan tepat untuk mencapai tujuan penelitian, yaitu menemukan strategi yang tepat dan handal bagi Dinas Pendidikan dalam mengembangkan atau meningkatkan kualitas pendidikan dasar di Kabupaten Rokan Hilir dengan bahan

Bagan 1.3

Kerangka Analisis yang digunakan dalam penelitian ini



3. Pendidikan

Dalam pengertian sederhana dan umum pendidikan sebagai usaha manusia untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi bawaan baik jasmani dan rohani sesuai dengan nilai yang ada dalam masyarakat dan kebudayaan atau dengan kata lain pendidikan dapat diartikan sebagai suatu peradaban suatu bangsa yang dikembangkan atas dasar pandangan bangsa itu sendiri yang berfungsi sebagai filsafat pendidikan atau sebagai cita-cita dan tujuan pendidikannya.

Pendidikan seperti bangsa yang sedang membangun seperti

dikembangkan sejalan dengan tuntutan pembangunan, pendidikan yang dikelola dengan tertib dan teratur, efektif, dan efisien akan mampu mempercepat jalannya pembudayaan bangsa yang berdasarkan pokok pada penciptaan kesejahteraan umum dan pencerdasan kehidupan bangsa sesuai dengan tujuan nasional seperti yang tercantum dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945.

Pendidikan dibagi dalam tiga kategori, yaitu:

a. Pendidikan Formal

Menurut Noeng Muhajir pendidikan formal diartikan sebagai berikut :

“Pendidikan adalah yang terstruktur mengenai unsur waktu dan urutan pendidikan formal mempunyai kurikulum standar akademi serta sistem ujian yang relatif ketat”⁶.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pendidikan formal adalah pendidikan yang mempunyai struktur yang jelas, memiliki aturan yang ketat berstruktur tingkatannya serta memiliki pengelolaan pendidikan yang teratur. Dan pendidikan formal ini telah diatur pemerintah dan menjadi tanggungjawab pemerintah dalam penyelenggaraannya serta telah memiliki fasilitas yang memadai.

b. Pendidikan Nonformal

Pendidikan nonformal merupakan pendidikan yang penyelenggaraannya dilakukan diluar pendidikan formal yang sifatnya tidak terlalu ketat dalam peraturan dan pembentukan sanksi yang jelas. Isi pendidikannya banyak bersifat sebagai penunjang kekurangan dari sistem pendidikan yang telah ada. Terutama untuk menambah keterampilan dari peserta didik walaupun dengan keterbatasan fasilitas yang dimilikinya. Namun hal tersebut tidak menghalangi melahirkan manusia Indonesia yang terampil dan berkualitas serta berpengetahuan tinggi.

Menurut Sanapiah pendidikan nonformal adalah sebagai berikut:

“Pendidikan nonformal adalah penyelenggaraan pendidikan persekolahan, isi pendidikannya terprogram, ada konsekuensi materi dan interaksi belajar yang sedikit banyak terkontrol serta adanya kredensial”.⁷

Dari pengertian di atas maka cirri-ciri pokok pendidikan nonformal adalah sebagai berikut:

- 1) Pada umumnya tidak terbagi dalam jenjang.
- 2) Waktu penyampaian diprogramkan pendek.
- 3) Usia siswanya umumnya tidak sama.
- 4) Para siswa umumnya selalu berorientasi pada jangka pendek praktis.

⁷ Faisal Sanapiah, 1981. *Pendidikan Sekolah Luar Biasa dan Dalam Pendidikan dan*

5) Adanya kredensial (ijazah, sertifikat atau program).

c. Pendidikan Informal

Secara umum pendidikan informal adalah pendidikan yang diperoleh manusia sejak lahir sampai kematiannya dan dilakukan dengan sadar. Karenanya pendidikan ini penting untuk lebih mengenal diri dan lingkungan serta mampu beradaptasi. Pendidikan ini juga akan menempea manusuia dalam segala tantangan hidup.

Menurut Sanapiah pendidikan informal adalah sebagai berikut:

“Segala macam penyelenggaraan aktifitas melembaga yang fungsi pendidikannya berlangsung secara wajar dan lebih bersifat sebagai pengalaman individual mandiri dan tidak memiliki kredensial nilai”.⁸

Lingkungan internal, terdiri dari variable kekuatan, kelemahan yang ada dalam organisasi tetapi biasanya tidak dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak variabel itu meliputi budaya dan sumberdaya organisasi.

Lingkungan eksternal yaitu lingkungan yang berada di luar organisasi dan berpengaruh terhadap organisasi dalam mencapai tujuan.

Lingkungan internal yaitu lingkungan yang ada dalam organisasi untuk mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan. Aspek

⁸ Menurut Sanapiah, pendidikan informal terdiri dari 2 kategori:

- 1) Sumberdaya/Input: seberapa besar SDA dan SDM yang dimiliki oleh organisasi.
- 2) Strategi/proses rencana strategi yang ditetapkan organisasi itu dalam mencapai tujuan yang diharapkan.
- 3) Kinerja/Output: seberapa besar kemampuan dan kemauan kinerja dari SDM yang ada pada organisasi itu.⁹

4. Pendidikan Dasar

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1990 pasal 1 sebagai pelaksana UU No. 2 tahun 1989 disebutkan: "Pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau satuan pendidikan yang sederajat".

Ciri-ciri esensi dari pendidikan dasar menurut tim pengarah dan tim materi peningkatan wawasan kependudukan guru menyebutkan¹⁰:

- a. Pendidikan dasar merupakan pendidikan umum. Pendidikan Umum (*General Education*) mengandung arti bahwa pendidikan dasar merupakan pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga Negara tanpa kecuali. Dalam pasal 11 ayat (2) UUSPN dikemukakan bahwa pendidikan umum merupakan pendidikan yang mengutamakan perluasan pengetahuan dan peningkatan

⁹ Wetherbe, F, C, 1984. *System Analisis and Design, Traditionl, Struktural and AdvanceConsepts and Techniques*, Jakarta, PT. Gramedia. Hal. 67.

keterampilan peserta didik dengan pengkhususan yang diwujudkan pada tingkat akhir-akhir pendidikan.

- b. Pendidikan dasar berlangsung sembilan tahun yaitu enam tahun di SD dan tiga tahun di tingkat SLTP atau yang sederajat. Hal ini tidak berarti pendidikan SD dan SLTP berada dalam satu atap, melainkan tetap terpisah, meskipun keduanya merupakan pendidikan dasar. Dengan pengertian ini, pendidikan dasar menunjuk pada bentuk satuan pendidikan seperti dikemukakan dalam pasal PP No. 28 tahun 1990. Dengan adanya pendidikan dasar, SD dan SLTP tetap ada dan penyebutannya tidak mengalami perubahan.
- c. Pendidikan dasar tidak bersifat uniform, meskipun pendidikan dasar merupakan pendidikan umum, tidak semua peserta didik mendapatkan materi kurikulum yang sama seluruhnya, melainkan dimungkinkan adanya perbedaan di luar materi muatan nasional yang berjumlah 42 jam setiap hari dan meliputi 13 bidang kajian, hal ini dijamin oleh UUSPN maupun PP No. 28 tahun 1990.
- d. Pendidikan dasar dilakukan di jalur sekolah dan luar sekolah pada berbagai jenis dan bentuk satuan pendidikan.
- e. Lulusan pendidikan dasar adalah setara lulusan pendidikan jalur sekolah maupun luar sekolah beserta wahananya, sehingga memberi keleluasaan gerak bagi peserta didik. Hal ini dijamin dalam pasal 23 ayat (1) UUSPN "Pendidikan nasional bersifat terbuka dan memberi

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang berfungsi memberi bekal dasar membangun kehidupan, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat. Pendidikan dasar juga berfungsi untuk mempersiapkan mengikuti pendidikan belajar menengah. Karena itu bagi setiap rakyat Indonesia harus disediakan kesempatan untuk memperoleh pendidikan dasar, dan tiap-tiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan yang sekurang-kurangnya mampu membekali dirinya dengan sikap, pengetahuan, dan keterampilan dasar. Pendidikan ini dilaksanakan antara umur 6-12 tahun.¹¹

Pendidikan dasar memiliki beberapa tujuan pokok yaitu mempersiapkan anak didik menjadi :

- a. Orang bermoral
- b. Seorang warga Negara yang mampu melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai warga Negara
- c. Orang dewasa yang mampu memperoleh pekerjaan dengan cara memberikan keterampilan dasar yang umum bagi semua pekerjaan di dalam suatu masyarakat kepada anak didik.

Di negara-negara otoriter seratus persen masalah pendidikan ditangani oleh pemerintah. Sedangkan di negara-negara liberal, keterlibatan pemerintah sangat minim. Terlepas dari besar kecilnya keterlibatan pemerintah, tetapi jelas bahwa pendidikan merupakan masalah pemerintah atau lebih jelasnya adalah masalah publik. Dengan demikian,

kebijakan pendidikan ini dapat merupakan suatu substansi kebijakan pemerintah.

Keterlibatan pemerintah dalam pendidikan ini dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu;

- a. Sentralisasi kebijakan, yaitu seluruh kebijakan dan masalah, urusan pendidikan ditangani oleh atau menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kendali kontrol terhadap isi, cara, hasil dan personal pendidikan. Kebijaksanaannya pun bersifat tuntunan dari atas atau "*top down policy*". Di negara yang pendidikan bersifat sentral, semua anak yang berusia sama akan belajar dengan kurikulum yang sama, dinilai dan diuji dengan soal yang sama serta diajar dengan guru yang berpendidikan sama dan digaji menurut peraturan yang sama pula.
- b. Desentralisasi kebijakan, yaitu menyerahkan urusan dan masalah pendidikan kepada pemerintah daerah masing-masing baik yang tingkat satu maupun yang tingkat dua, baik yang bersifat professional maupun lokal¹².

¹² Dr Ace. Surtadi opw, hal 61

G. DEFINISI OPERASIONAL

Menurut Masri Singarimbun dan Sopian Effendi definisi operasional adalah merupakan suatu petunjuk tentang bagaimana suatu variable diukur.

Beberapa indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Analisis Faktor Internal dan Faktor Eksternal.
 - a. Lingkungan Internal
 - 1) Aspek sumberdaya manusia
 - 2) Aspek sumberdaya keuangan
 - 3) Aspek Kultur organisasi (mekanisme kerja)
 - b. Lingkungan Eksternal
 - 1) Kebijakan
 - 2) Ekonomi
 - 3) Sosial Ekonomi
 - 4) Teknologi
2. Isu-isu Strategis.
3. Strategi atau kebijakan yang dilakukan Dinas Pendidikan dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar.

H. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidak suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat

Winarso Surachmad berpendapat¹³: Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara kerja untuk memahami obyek0obyek yang menjadi sasaran dari pada ilmu penegetahuan yang bersangkutan.

1. Jenis Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan penelitian deskriptif. Menurut winarso Surachman: penelitian yang bersifat deskriptif bertujuan pada pemecahan masalah yang ada sekarang, karena banyak sekali penelitian ragan penelitian yang demikian, metode deskriptif lebih merupakan istilah umum yang menyangkut pemecahan berbagai tehnik deskriptif. Diantaranya adalah penelitian yang menuturkan, menganalisa dan mengklarifikasikan penyelidikan dengan teknik survey, teknik interview, observasi, studi kasus, studi komperatif, atau studi operasional. Meskipun bentuk metode-metode ini banyak, namun ada sifat-sifat tertentu yang ada, pada umumnya terdapat pada metode deskriptif ini.

Ada pun ciri-ciri metode ini adalah:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang pada masa-masa aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun dan dijelaskan, kemudian dianalisis.¹⁴

Berdasarkan uraian tersebut maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif exploratif yakni penelitian yang menggambarkan

apa yang sudah terjadi, tidak menutup kemungkinan adanya pencarian atau penemuan baru dari obyek-obyek yang diteliti.

2. Lokasi Penelitian

Daerah yang menjadi obyek penelitian ini adalah Dinas Pendidikan kabupaten Rokan Hilir Propinsi Riau.

Ada pun alasan memilih Dinas Pendidikan Kabupaten Rokan Hilir sebagai lokasi penelitian adalah:

- Kabupaten Rokan Hilir sebagai kabupaten baru yang kaya akan sumberdaya alam dituntut memiliki sumberdaya manusia yang berkualitas tinggi namun kualitas pendidikan di Rokan Hilir masih rendah khususnya tingkat sekolah dasar.
- Penulis tertarik mengetahui strategi yang dilakukan pemerintah dalam hal ini Dinas Pendidikan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan dasar di kabupaten Rokan Hilir.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan obyek penelitian akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Interview/wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanggungjawab. Manfaat tehnik ini adalah menjelaskan

... detail data yang diperlukan

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh oleh penulis dalam mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi sesuai materi yang diambil.

Winarso Surachman mengatakan: Dokumentasi adalah laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran terhadap peristiwa tersebut. Dengan perumusan tersebut kita dapat memasukkannya ke dalam notulen, rapat, majalah, iklan, dan lain sebagainya¹⁵.

4. Jenis Data

Karena yang digunakan adalah penelitian deskriptif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan sekunder. Dalam hal ini Winarno Surachmad berpendapat: Data primer ialah data yang telah dahulu dikumpulkan dan dilaporkan oleh orang luar penyelidik sendiri, walaupun yang dikumpulkan itu adalah sungguh data yang asli¹⁶.

Jenis data primer dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Data primer yaitu data yang langsung dari responden untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan kebijakan pendidikan dasar.
- b. Data sekunder yaitu data yang telah diolah terlebih dahulu untuk memperoleh data dokumentasi mengenai kebijakan pendidikan dasar.

¹⁵Winarso Surachman, 1999, *Metode Penelitian dan Pengajaran*, (Jakarta: Bumi Aksara), hal. 100

5. Tehnik Analisa Data

Di dalam penelitian ini akan menggunakan tehnik analisis SWOT yang sudah dikembangkan oleh David (1989) dan dikenal dengan tehnik TOWS, tehnik ini akan mendahulukan analisa ancaman dan peluang untuk kemudian melihat sejauh mana kapabilitas internal sesuai dan cocok dengan factor-faktor eksternal tersebut. Semua organisasi tanpa kecuali hendaknya berusaha mengembangkan strategi untuk maju atau bertahan, sedangkan strategi dapat dirumuskan setelah TOWS dianalisis.

Ada 4 strategi yang tampil dalam analisis TOWS:

1. Strategi SO: dipakai untuk menarik keuntungan dan peluang yang tersedia dalam lingkungan eksternal.
2. Strategi WO: bertujuan untuk memperbaiki kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang dari lingkungan luar.
3. Strategi ST: akan digunakan organisasi untuk menghindari paling tidak memperkecil dampak dari ancaman yang datang dari luar.
4. Strategi WT: adalah tehnik pertahanan yang diarahkan pada usaha memperkecil kelemahan internal dan menghindari ancaman eksternal.

Keempat strategi ini didapat setelah memadukan 2 faktor strategi:

1. Kekuatan dipadu peluang kelemahan didapat strategi SO
2. Peluang dipadu kelemahan didapat strategi WO

3. Ancaman dipadu kekuatan didapat strategi ST
4. Ancaman dipadu kelemahan didapat strategi WT