**STRATEGI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN LAYANAN DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN CIAMIS**

*(Studi Pada Pencapaian Angka Harapan Lama Sekolah Untuk Meningkatkan Rata-Rata Lama Sekolah)*

Oleh :

Nana Taryana1, Iwan Satibi2, Thomas Bustomi 3

1,2,3 Universitas Pasundan Bandung

taryananana72@gmail.com

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilandasi oleh adanya fenomena belum efektifnya pengembangan kelembagaan layanan Dinas Pendidikan di Kabupaten Ciamis, khususnya terkait dengan pencapaian Angka Harapan Lama Sekolah. Fenomena tersebut dapat dicermati dari rendahnya peningkatan rata-rata lama sekolah. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini diarahkan untuk menganalisis strategi pengembangan kelembagaan layanan Dinas Pendidikan di Kabupaten Ciamis.

Melalui pendekatan kualitatif, penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, studi kepustakaan dan *focus group discussion* (FGD), sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis data kualitatif melalui model interaktif dari Miles dan Huberman

Hasil penelitian menemukan bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan layanan Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis dalam konteks pencapaian angka harapan lama sekolah melalui peningkatan rata-rata lama sekolahsecara umum sudah terlaksana sesuai dengan target. Namun secara kualitatif peningkatan rata-rata lama sekolah masih dinilai cukup rendah. Adapun akar masalah masih rendahnya rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis tersebut, antara lain disebabkan oleh Terbatasnya akses terhadap layanan pendidikan, baik formal maupun informal terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah/miskin dan penyelenggaraan pendidikan kesetaraan (Paket A, Paket B dan Paket C) yang belum optimal karena terbatasnya dana. Sedangkan strategi yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain; strategi pengembangan kelembagaan tingkat individu *(Capacity at the Individual level)*, strategi pengembangan kelembagaan tingkat organisasi *(Capacity at the Organizational level),* danstrategipengembangan kelembagaan tingkat lingkungan *(Capacity at the environment level).*

Kata Kunci : Pengembangan Kelembagaan, Harapan Lama Sekolah, Rata-rata Lama Sekolah

**PENDAHULUAN**

Pembangunan pendidikan merupakan salah satu prioritas utama dalam agenda pembangunan nasional. Pembangunan pendidikan dinilai sangat penting, karena perannya yang signifikan dalam mencapai kemajuan di berbagai bidang kehidupan baik sosial, ekonomi, politik, maupun budaya. Oleh sebab itu, pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak setiap warga negara dalam memperoleh layanan pendidikan guna meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 yang secara substantif mewajibkan pemerintah bertanggung jawab dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan menciptakan kesejahteraan umum. Amanat tersebut, mengisyaratkan bahwa pendidikan menjadi landasan kuat yang diperlukan untuk meraih kemajuan bangsa di masa depan. Selain itu, pendidikan juga dinilai penting sebagai bekal dalam menghadapi era global serta menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi sebagai faktor determinan bagi suatu bangsa untuk bisa memenangi kompetisi global. Terpenuhinya hak dalam mendapat pendidikan dasar yang bermutu merupakan ukuran keadilan dan pemerataan atas hasil pembangunan dan sekaligus menjadi investasi sumber daya manusia (SDM). Itu sebabnya kemudian pembangunan sektor pendidikan menjadi prioritas utama dalam pembangunan sumber daya manusia.

Sejalan dengan konteks di atas, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7 - 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pernyataan tersebut tercermin dariu pasal 34 ayat (2) dan (3) menyebutkan bahwa: “Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya”, dan “wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat”.

Konsekuensi dari amanat tersebut, menuntut pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh anak usia sekolah jenjang pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat (Departemen Pendidikan Nasional, 2010). Selain layanan pendidikan formal, di Indonesia ada jalur pendidikan non-formal maupun informal, misalnya melalui program kejar paket atau pembelajaran kesetaraan yang bertujuan untuk memberikan akses pendidikan kepada masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan formal karena berbagai alasan.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah menjadi pengungkit utama *(key leverage)* bagi upaya perwujudan kapasitas pemerintahan daerah berkewajiban menindaklanjuti hasil evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan dalam melaksanakan program-program peningkatan kapasitas *(capacity building-CB)*. Berdasarkan pada regulasi tersebut, setidaknya dapat lebih meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengarah pada 3 (tiga) aspek yaitu kerangka kebijakan, kelembagaan dan sumber daya manusia. Hal tersebut senada yang dikemukakan Milen (2016:14) bahwa dalam upaya pencapaian pengembangan kelembagaan, maka harus difokuskan pada 3 (tiga) level yaitu: *Capacity at the individual level; Capacity at the organization level; and Capacity at the environment level.*

Pengembangan kelembagaan dimaksudkan untuk dapat dilakukan dalam seluruh komponen, mulai yang paling kecil sampai pada komponen sistem yang pada akhirnya bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan berkualitas. Hal ini sejalan dengan esensi penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Miroljub Shukarov & Kristina Maric yang berjudul: *”The Role of Institutional Development in Education System: R&D and Innovation and their Impact on Economic Growth”* menyimpulkan dalam penelitiannya bahwa *The research findings indicate to the fact that institutionalized society with higher degree of institutional development in this case in the educational system is more likely to boost the economic growth. The results also indicate to the fact that societies in which the degree of institutional development is higher, as it is in our case in Slovenia and Bulgaria, are more likely to produce well qualified and skilled labour force which will further impact the economic growth.* Pencapaian layanan pendidikan tidak terlepas dari aspek sumber daya, perencanaan program, dan dukungan *stakeholder* menjadi hal penting untuk dilakukan secara maksimal.

Laporan *Human Development Report* tahun 2020 yang dipublikasikan kepada *United Nation for Development Programe (UNDP)* menjelaskan bahwa IPM Indonesia mencapai peringkat 107 dari 189 negara di dunia termasuk kategori *High Human Development*, dan tingkat IPM Indonesia pada peringkat ke 5 (lima) dari 11 (sebelas) negara di Asia Tenggara (UNDP, 2020).

Grafik 1

Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia

Tahun 2010-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Tahun 2022.

Pembangunan manusia Indonesia selama dekade 2010 – 2020 terjadi pertumbuhan, IPM Indonesia mengalami kenaikan dimulai pada tahun 2010 mencapai 66,53 hingga pada tahun 2019 mencapai 71,92. Selama kurun waktu tersebut, IPM Indonesia rata-rata mencapai 0,87 persen pertahun. Wabah Covid 19 memberikan perubahan pada peningkatan pembangunan manusia di Indonesia. IPM pada tahun 2020 mencapai 71,94 atau meningkat 0,02 persen, lebih lambat daripada pertumbuhan pada tahun sebelumnya. Pencapaian pada tahun tersebut, menjadikan umumnya peningkatan IPM tahun 2010-2020 berubah mencapai 0,78 persen pertahun (BPS, 2020).

Adapun pengukur dimensi pengetahuan atau pendidikan penduduk memakai dua alat hitung yaitu angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS). Harapan Lama Sekolah (HLS) menjelaskan waktu yang dibutuhkan dalam menempuh pendidikan yang diinginkan dan dinikmati oleh anak-anak pada usia yang ditentukan dimasa kedepannya. Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) di Kabupaten Ciamis, terlihat pada grafik di bawah ini:

Grafik 2

Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)

Di Kabupaten Ciamis

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis, 2022.

Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) di Kabupaten Ciamis dari tahun 2018 hingga 2021 mengalami peningkatan, tetapi masih belum sebanding dengan peningkatan Angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS) yang hanya pada kisaran angka kenaikan 0,2. Angka RLS tahun 2018 sebesar 7,08 artinya jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk Kabupaten Ciamis dalam menjalani pendidikan formal baru mencapai jenjang kelas 1 atau baru duduk di kelas 2 atau belum lulus SLTP. Adapun peningkatan pendidikan penduduk di Kabupaten Ciamis dapat terlihat pada grafik sebagai berikut:

Grafik 3

Pertumbuhan RLS Ciamis Tahun 2016-2020

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis, 2022.

Rendahnya Rata-rata Lama Sekolah bukan dilihat dari angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan sekarang, tetapi hitungan Rata-rata Lama Sekolah adalah tingkat pendidikan penduduk yang berusia 25 tahun ke atas, jadi tanggungjawab pemerintah adalah upaya peningkatan rata-rata lama sekolah dengan mengajak masyarakat usia 25 tahun keatas agar menuntaskan tingkat pendidikan dasarnya.

Mengacu pada data dan uraian di atas, dapat diketahui bahwa Angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) di Kabupaten Ciamis dinilai masih rendah. Hal ini diduga terkait dengan belum optimalnya dukungan sumberdaya manusia *(human resources)* di dalam pelaksanaan layanan pendidikan kesetaraan, belum efektifnya komunikasi dan koordinasi antar OPD, belum optimalnya peran serta *stakeholder* dalam meningkatkan kesadaran masyarakat, belum efektifnya koordinasi antara lembaga pendidikan non-formal dengan pemerintahan desa/kecamatan, belum optimalnya dukungan kebijakan dalam menempatkan pendidikan kesetaraan sebagai prioritas utama dan belum optimalnya kolaborasi dan partisipasi *stakeholder* dengan masyarakat.

**KAJIAN PUSTAKA**

Secara umum konsep penguatan kapasitas dapat dimaknai sebagai proses membangun kapasitas individu, kelompok atau organisasi (Satibi, 2012). Penguatan kapasitas kelembagaan dapat juga diartikan sebagai upaya penguatan kapasitas individu, kelompok atau organisasi yang dicerminkan melalui pengembangan kemampuan, keterampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga. Penguatan kapasitas kelembagaan dapat pula dimaknai sebagai proses kreatif dalam membangun kapasitas yang belum nampak.

Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan *infrastruktur* utama yang dapat mendukung kepemerintahan yang *“good governance”.* Bertolak dari nilai strategis tersebut, baik dalam konteks struktur maupun strategi pengembangan organisasi maupun sumber daya manusia bahwa keduanya perlu diperbaiki. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh manfaat pengembangan seluruh aspek, maka diperlukan adanya struktur yang memungkinkan terjadinya *“learning process”.* Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah melalui pengembangan kapasitas *(capacity building)* kelembagaan. Hal ini sejalan dengan pandangan Grindle (1980:22) yang  mengemukakan bahwa *capacity building* adalah “*Intented to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*”. Pengembangan kapasitas *(Capacity Building)* dapat diartikan sebagai upaya memperkuat kapasitas individu, kelompok atau organisasi yang dicerminkan melalui pengembangan kemampuan, keterampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi dapat bertahan dan mampu mengatasi tantangan perubahan yang terjadi secara cepat dan tak terduga. Pada perspektif lain, Morgan dalam Milen (2019:10) menyatakan bahwa “pengembangan kapasitas merupakan kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu”.

Pengembangan kapasitas berkaitan dengan strategi menata input (masukan) dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome* secara optimal, serta menata *feedback* sebagai langkah perbaikan pada tahap berikutnya. Strategi menata masukan berkaitan dengan kemampuan lembaga dalam menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumber daya manusia dan non sumber daya manusia sehingga siap untuk digunakan bila diperlukan. Strategi menata umpan balik berkaitan dengan kemampuan organisasi melakukan perbaikan secara berkesinambungan melalui evaluasi hasil yang telah dicapai, dan mempelajari kelemahan atau kekurangan yang ada pada masukan, proses, dan melakukan tindakan penyempurnaan secara nyata dengan melakukan berbagai penyesuaian lingkungan yang terjadi. (Haryanto, 2014:26).

Pendapat di atas, sejalan dengan pandangan Yap (2018: 9) yang menyatakan bahwa *“Capacity building usually is understood to mean helping governments, communities and individuals to develop the skills and expertise needed to achieve their goals. Capacity building program, often designed to strengthen participant’s abilities to evaluate their policy choices and implement decisions effectively, may include education and training, institutional and legal reforms, as well as scientific, technological and financial assistance”.*

Berdasarkan penjelaskan di atas maka dapat di simpulkan bahwa pengembangan kapasitas *(capacity building)* merupakan sebuah usaha yang dilakukan untuk meningkatkan kemampuan aparatur (sumber daya manusia) untuk mewujudkan tujuan-tujuan dari suatu organisasi dalam menjalankan keputusan-keputusan secara efektif melalui peningkatan pemahaman, keterampilan dan kemampuan. Pengembangan kelembagaan memiliki cara tersendiri untuk menjalankan aktivitasnya yang memungkinkan terjadinya pada sebuah individu, sistem atau organisasi dimana pada aktivitas tersebut terdiri atas beberapa tahapan umum.

Adapun tahapan atau fase tersebut menurut Gandara (2008:18) menyampaikan bahwa faktor-faktor signifikan dalam pengembangan kapasitas kelembagaan yang meliputi 4 (empat) hal pokok yaitu : (1) Komitmen Bersama (*Collective Commitments*), (2) Kepemimpinan yang kondusif (*Condusif Leadership*), (3) Reformasi Kelembagaan (4) Peningkatan Kekuatan dan Kelemahan yang dimiliki.

Kapasitas kelembagaan di atas biasanya dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, masyarakat atau individu-individu dalam mengembangkan keterampilan dan keahlian yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan. Program penguatan kapasitas kelembagaan pada dasarnya didesain untuk memperkuat kemampuan dalam mengevaluasi pilihan-pilihan kebijakan dan menjalankan keputusan-keputusannya dengan efektif. Kapasitas kelembagaan mencakup sumber daya, pengetahuan dan proses yang digunakan organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya. Sejalan dengan hal tersebut, Milen (2016:14) mengemukakan bahwa dalam upaya pencapaian pengembangan kelembagaan, maka harus difokuskan pada 3 (tiga) tingkatan sebagai berikut:

1. *Capacity at the individual level; Capacity at the individual level includes knowledge, skills, value, attitude, health, awareness, etc. It can be developed through various ways such as formal, non-formal and/or informal education, training, on-the-job-training (OJT), independent reading, etc. In the context of organizational development, it is also referred to as huma n resources development.*
2. *Capacity at the organization level; It refers to anything that will influence an organization's performance and includes: human resources (capacities of individuals in the organization); physical resources (facilities, equipment, materials, etc.); intellectual resources (organization strategy, production technology, program management, process management (problem solving skills, decision-making process, communications); inter-institutional linkage incentive and reward systems; organizational culture and leadership of managers.*
3. *Capacity at the environment level;* *This includes systems and frameworks necessary for the formation/ implementation of policies and strategies beyond an individual organization. There are various dimensions on environment such as administrative, legal, technological, political, economic, social, cultural, etc.,*

Pengembangan kapasitas dimaksud di atas, pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsibilitas dari kinerja suatu lembaga dalam mencapai tujuan organisasi. Pada tingkat individu, maka pengembangan kapasitas diarahkan pada pengadaan, penyediaan dan pemanfaatan personil yang kompeten secara manajerial dan secara teknis atau substantif. Kegiatan utama difokuskan pada sistem rekrutmen, pemetaan kompetensi pegawai, pelatihan, penempatan, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja, sistem insentif dan sistem penilaian kerja. Sementara itu, pada tingkat organisasi, maka penguatan kelembagaan diarahkan pada perbaikan instrumen manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas pada seluruh lini organisasi dan perbaikan pada struktur mikronya. Aktivitas yang harus dilakukan adalah menata kembali struktur organisasi, mekanisme tata kerja, proses pengambilan keputusan, sistem komunikasi internal dan eksternal (jaringan komunikasi), sistem kepemimpinan, sistem insentif dan sistem pemanfaatan personel dan pada tingkat lingkungan, maka perubahan diarahkan pada reformasi kebijakan yaitu melakukan perubahan pada “aturan main” dari kerangka kerja kelembagaan yang dapat mendorong proses pencapaian tujuan-tujuan secara efektif dan efisien.

Secara konseptual teori yang dikemukakan oleh Milen (2016) di atas, nampaknya sangat relevan dengan konteks penelitian yang akan dikaji. Oleh karena itu, tahap pengembangan kelembagaan sebagaimana dijelaskan oleh Milen tersebut, kemudian akan dijadikan sebagai pisau analisis untuk mengungkap peta masalah yang akan dikaji. Untuk melukiskan keterkaitan antara focus penelitian yang akan dikaji dengan teori pengembangan kelembagaan dari Milen tersebut, peneliti gambarkan dalam bentuk paradigma penelitian sebagai berikut:

**Pengembangan Kelembagaan**

**Layanan Dinas Pendidikan**

**Kabupaten Ciamis**

**Tercapainya Angka Harapan Lama Sekolah (AHLS) dengan Peningkatan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS)**

Belum

Efektif

Efektif

**Pengembangan Kelembagaan**

**(Milen, 2016)**

1. Capacity at the individual level
2. Capacity at the organization level
3. Capacity at the environment level

**Analisis SWOT**

**Gambar: Kerangka Berfikir Penelitian**

**METODE**

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis dengan pendekatan kualitatif *(qualitative research).* Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, studi kepustakaan dan *focus group discussion* (FGD). Adapun informan penelitian yang menjadi sumber informasi, terdiri dari; Sekretaris Daerah Kabupaten Ciamis, Kepala Bappeda, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kepala Badan Pusat Statistik, Camat, Kepala Desa, Akademisi dan Tokoh Masyarakat. Sedangkan analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis data kualitatif melalui model interaktif dari Miles dan Huberman (1992).

**HAlSIL DAlN PEMBAlHAlSAlN**

Sesuai dengan rumusan masalah, tujuan dan proposisi yang diajukan maka hasil dan pembahasan penelitian dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. **Gambaran IPM di Kabupaten Ciamis**

Laporan yang dipublikasikan UNDP pada tahun 1990, bukan saja tentang konsep dan definisi dari pembangunan manusia, juga bagaimana melakukan pengukuran pembangunan manusia. Konsep pengukuran ini disebut sebagai Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam laporannya UNDP menjelaskan bagaimana masyarakat dapat mengakses hasil pembangunan dalam bentuk pendapatan, kesehatan, pendidikan dan aspek lain dalam kehidupan. Dalam laporan tersebut diperkenalkan tiga dimensi Indeks Pembangunan Manusia, yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan dan standar hidup layak. Ketiga dimensi tersebut dijabarkan dengan empat indikator yang digunakan dalam penghitungan indeks pembangunan manusia (IPM), yaitu Umur Harapan Hidup saat lahir (UHH), Angka Melek Huruf (AMH), Angka Partisipasi Kasar (APK), dan Produk Domestik Bruto (PDB) perkapita. Perhitungan dimaksud menggunakan metode agregasi, yakni metode rata-rata aritmatik.

Pada tahun 2010, *United Nation Development Programme* (UNDP) melakukan penyempurnaan dan perubahan dalam penghitungan Indeks Pembangunan Manusia dengan tetap menggunakan tiga dimensi yang sama tetapi merubah indikator yang digunakan, yaitu : (1) Agregasi Angka Melek Huruf (AMH) dan kombinasi Angka Partisipasi Kasar (APK) dirubah menjadi agregasi Rata-rata Lama Sekolah (RLS) dan Harapan Lama Sekolah (HLS). (2) Produk Domestik Bruto (PDB) perkapita diubah menjadi angka Produk Nastional Bruto (PNB) perkapita.

Selain perubahan pada indikator, UNDP juga merubah penghitungan agregasi IPM dari rata-rata aritmatik menjadi rata-rata geometrik, sedangkan metode agregasi untuk indeks pendidikan diubah dengan geometrik menjadi rata-rata aritmatik. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dari dimensi pengetahuan, diwakili oleh indikator Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) yang merefleksikan dari kemampuan masyarakat untuk mengakses pendidikan. Harapan Lama Sekolah menggambarkan kesempatan masyarakat untuk menempuh jalur pendidikan formal dan Rata-rata Lama Sekolah adalah gambaran jumlah tahun yang digunakan penduduk usia 25 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Kedua indikator Indeks Pembangunan Manusia yakni Harapan Lama Sekolah (HLS) adalah perkiraan lamanya sekolah (dalam tahun) yang akan dijalani oleh anak usia 7 tahun. Harapan Lama Sekolah (HLS) dihitung berdasarkan penduduk usia 7 tahun ke atas, sementara Rata-rata Lama Sekolah (RLS) adalah rata-rata lamanya waktu yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Cakupan penghitungan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) adalah penduduk usia 25 tahun keatas dengan asumsi bahwa proses pendidikan seseorang sudah berakhir sebelum umur 25 tahun. Harapan Lama Sekolah (HLS) merupakan indikator keberhasilan capaian pendidikan dalam jangka pendek, sedangkan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) menggambarkan indikator output pembangunan dalam jangka panjang. Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) memberikan gambaran tentang penambahan dan capaian kualitas sumber daya manusia di semua wilayah.

Tahun 2010 hingga tahun 2020, kedua indikator HLS dan RLS ini terus mengalami peningkatan, tetapi tahun 2014 sampai 2020 cenderung mengalami pelambatan. Antara tahun 2010 sampai tahun 2014 peningkatannya 0,31 persen (0,04 tahun) sedangkan rentang tahun 2014 sampai 2020 peningkatannya hanya 0,23 persen (0,03 tahun). Peningkatan Harapan Lama Sekolah (HLS) ditahun 2020 dipengaruhi oleh peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS) di semua kelompok umur pendidikan/usia sekolah yaitu 7 – 12 tahun, 13 – 15 tahun, 16 – 18 tahun, dan 19 – 24 tahun. Secara alamiah peningkatan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) sangat dipengaruhi oleh peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS) kelompok umur 19 – 24 tahun, terkait hal ini upaya peningkatan dimensi pendidikan dapat difokuskan pada peningkatan APS kelompok umur 19 – 24 tahun karena dapat sekaligus meningkatkan indikator Harapan Lama Sekolah dan Rata-rata Lama Sekolah secara bersamaan.

Indeks pembangunan manusia di Indonesia tahun 2022 menurut BPS mengalami pertumbuhan sebesar 0,86% ada peningkatan dari tahun 2021 yang pertumbuhannya hanya sebesar 0,49% dan lebih baik dari tahun 2020 yang pertumbuhannya hanya 0,03% yang disebabkan oleh pandemi Covid-19.

Capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia tertinggi pada tahun 2020 masih DKI Jakarta (80,77), sedangkan capaian terendah adalah provinsi Papua (60,44). Jika dibandingkan dengan angka nasional, IPM Provinsi Jawa Barat tahun 2020 adalah 72,09 termasuk kategori IPM tinggi dengan rata-rata pertumbuhan dari tahun 2010 – 2020 sebesar 0,86 %, untuk indikator HLS sebesar 12,05 tahun, sedangkan RLS sebesar 8,55 tahun (BPS, 2021 : 16).

Seperti halnya capaian di provinsi, capaian IPM tahun 2020 kabupaten/kota juga beragam. Terdapat 22 kabupaten/kota (4,28%) yang berstatus “rendah”, 267 kabupaten/kota (51,95%) berstatus “sedang”, 189 kabupaten/kota (36,77%) berstatus “tinggi”, dan 36 kabupaten/kota (7,00%) mencapai status pembangunan manusia “sangat tinggi”.

Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Ciamis di tahun 2020 adalah sebesar 70,49, termasuk kategori IPM sangat tinggi, dengan rata-rata pertumbuhan 0,14%. Indikator Harapan Lama Sekolah 14,06 tahun sedangkan indikator Rata-rata Lama Sekolah sebesar 7,70 tahun.

Tabel

Perbandingan IPM Ciamis dengan IPM Provinsi Jawa Barat dan IPM Nasional Tahun 2020

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **No** | **Indikator** | **Wilayah** |
| **Ciamis** | **Jawa Barat** | **Nasional** |
| 1 | UHH | 71,83 | 73,4 | 71,47 |
| 2 | HLS | 14,06 | 12,50 | 12,98 |
| 3 | RLS | 7,70 | 8,55 | 8,48 |
| 4 | Pengeluaran | 9,288 | 10,845 | 11,013 |
|  | IPM | 70,49 | 72,09 | 71,94 |

Sumber : Data BPS Tahun 2021

Kemudian untuk melihat pertumbuhan Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis, periode 2015 -2021 dapat dijelaskan sebagai berikut:

Tabel

Pertumbuhan RLS Ciamis Tahun 2015-2021

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Tahun** | **Besaran** | **Pertumbuhan** |
| 1 | 2015 | 7,45 |  |
| 2 | 2016 | 7,55 | 0,10 |
| 3 | 2017 | 7,59 | 0,04 |
| 4 | 2018 | 7,60 | 0,01 |
| 5 | 2019 | 7,69 | 0,09 |
| 6 | 2020 | 7,70 | 0,01 |
| 7 | 2021 | 7,90 | 0,20 |
| Rata-rata pertumbuhan | 0,07 |

Sumber : Data Hasil Penelitian 2022

Tabel diatas menggambarkan bahwa perbandingan IPM Kabupaten Ciamis dengan Provinsi Jawa Barat dan Nasional terlihat angka Rata-Rata Lama Sekolah Kabupaten Ciamis berada di bawah Provinsi Jawa Barat dan Nasional, walaupun angka Harapan Lama Sekolah jauh di atasnya. Rendahnya rata-rata lama sekolah tersebut, disadari oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis dan memasukkannya sebagai salah satu permasalahan dalam urusan pendidikan. Akar masalah dari rendahnya rata-rata lama sekolah tersebut diketahui oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis, yaitu: *pertama*, terbatasnya akses terhadap layanan pendidikan, baik formal maupun informal terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah/miskin. *Kedua*, penyelenggaraan pendidikan kesetaraan (Paket A, Paket B dan Paket C) belum optimal karena terbatasnya dana.

Berdasarkan kondisi eksisting rata-rata lama sekolah dan identifikasi terhadap permasalahannya, Pemerintah Kabupaten Ciamis melalui Dinas Pendidikan telah merencanakan berbagai program untuk meningkatkan rata-rata lama sekolah tersebut, bahkan telah menetapkan capaian kinerjanya secara kuantitatif, yakni sebesar 8,05 tahun pada tahun 2024.

Tabel

Target Pertumbuhan RLS Ciamis Tahun 2021-2024

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| No | Tahun | Besaran | Pertumbuhan |
| 1 | 2020 | 7,70 |  |
| 2 | 2021 | 7,81 | 0,11 |
| 3 | 2022 | 7,88 | 0,07 |
| 4 | 2023 | 7,96 | 0,08 |
| 5 | 2024 | 8,05 | 0,05 |
| Rata-rata pertumbuhan | 0,08 |

Sumber : Data LAKIP Kabupaten Ciamis Tahun 2023

Target pertumbuhan Rata-rata Lama Sekolah Kabupaten Ciamis tahun 2021-2024 yang rata-rata 0,08 akan berat dicapai, karena rata-rata pertumbuhan sebelumnya, yakni tahun 2015-2020 hanya berkisar 0,05. Apalagi pada tahun 2021-2024 pandemi Covid 19 masih mewarnai pertumbuhan IPM secara keseluruhan karena sektor ekonomi, kesehatan dan pendidikan masih dalam masa pemulihan. Untuk itulah diperlukan strategi khusus agar target tersebut bisa tercapai, yang salah satunya adalah dengan melakukan pemetaan Rata-rata Lama Sekolah di tiap kecamatan, desa hingga dusun, RW, dan RT agar penuntasan dapat dicapai langsung ke sasaran warga berdomisili.

Berdasarkan target pada tabel di atas, diketahui bahwa pada tahun 2024 RLS adalah 8,05 dan target tersebut telah terlampaui di tahun 2023 RLS Kabupaten Ciamis mencapai 8,09, hal ini berkat program inovasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan yakni “Program Implementasi Masif Masyarakat Ayo Sekolah Berbasis Desa 25+” yang di gulirkan pada tahun 2022, tetapi walaupun telah terlampaui di tahun 2023 diharapkan pada tahun 2024 jauh melebihi target 8,05 diatas 8,09 capaian tahun 2023.

Berdasarkan hasil penelitian tentang rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis yang dilakukan oleh Endin Lidinillah pada tahun 2021, diketahui bahwa rata-rata lama sekolah sebesar 7,92 tahun artinya rata-rata pendidikan masyarakat Ciamis usia 25 tahun ke atas sampai dengan tahun 2021 adalah setara kelas VII atau kelas 2 SLTP.

1. **Pengembangan Kelembagaan dalam Strategi Peningkatan Rata-rata Lama Sekolah**

 Peningkatan Rata-rata Lama Sekolah yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis sebagai bentuk layanan pendidikan dan upaya pencapaian target kinerja dengan peningkatan Rata-rata Lama Sekolah 8,05 tahun di tahun 2024, dalam upaya tersebut diperlukan peningkatan kapasitas sebagai langkah strategis melakukan perubahan terstruktur terhadap sumber daya dalam pencapaian tujuan organisasi.

1. **Pengembangan Tingkat Individu**

Tingkat individu merupakan tingkat terkecil dalam sistem yang disebut juga sumber daya manusia organisasi yang harus ditingkatkan kemampuan dan profesionalisme, pengetahuan, kompetensi, keterampilan maupun etos kerjanya dalam meningkatkan kualitas pelayanan Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis. Dalam konteks tersebut, Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis terus berbenah dalam mensukseskan pembangunan bidang pendidikan di tahun 2022. Selain itu, Dinas Pendidikan juga sudah menyiapkan berbagai program untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia tenaga pendidik dan kependidikan, antara lain melalui workshop dan pelatihan.

Target Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Ciamis tahun 2024  angka rata-rata lama sekolah 8,05 tahun tentu membutuhkan aparatur yang benar-benar konsen terhadap kualitas pendidikan. Sumber daya manusia aparatur Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis sebagai implementator dalam pengembangan kapasitas *(capacity building)* kelembagaan dalam meningkatkan Pencapaian Angka Harapan Lama Sekolah sudah dipilih berdasarkan kompetensinya.

Kepala Dinas Pendidikan sebagai top manajemen dalam pembangunan pendidikan berperan dalam penentuan dan penetapan target serta tujuan program kelembagaan, utamanya mengejar capaian target Rata-rata Lama Sekolah tahun 2024 sebesar 8,05. Partisipasi aktif pimpinan sangat dibutuhkan untuk menggerakkan semua kekuatan yang ada.

Berbagai upaya dilakukan untuk meningkatkan Indeks Pendidikan, Rata-rata Lama Sekolah diantaranya mengoptimalkan peran Penilik, Lembaga Pemerintahan, Lembaga pendidikan non formal seperti Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dan Sanggar Kegiatan Belajar (SKB) selaku penyelenggara program kesetaraan paket A, B, dan C. Masyarakat yang tidak terlayani dalam pendidikan formal, seperti  SD/MI, SMP/MTs, dan SMA/MA/SMK bisa menempuh atau melanjutkan pendidikan melalui lembaga pendidikan non formal di Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dan Sanggar Kegiatan Belajar (SKB).

1. **Pengembangan Tingkat Organisasi**

Di tingkat organisasi, pengembangan kelembagaan yang dimaksud adalah untuk lebih memberikan kejelasan sistem manajemen dalam rangka memperjelas tugas-tugas pelaksanaan program. Dalam konteks tersebut, Bupati Ciamis memprioritaskan peningkatan rata-rata lama sekolah dengan mendorong masyarakat untuk menuntaskan pendidikan yang tertunda atau terputus dengan menetapkan Peraturan Bupati Nomor : 73 tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Pendidikan Kesetaraan Berbasis Desa 25+ dan Keputusan Bupati Nomor : 800.05/Kpts.789-Huk/2022 tentang pembentukan Tim Pelaksana Gerakan Pendidikan Kesetaraan Berbasis Desa 25+. Dengan payung hukum tersebut jelas bahwa visi pimpinan betul-betul menempatkan urusan pendidikan menjadi priotitas utama. Proses pembuatan keputusan dari pemimpin yang visioner menentukan keberhasilan pelaksanaan program yang dilakukan karena hal ini salah satu bentuk tanggung jawab kepedulian dalam bentuk partisipasi pimpinan untuk menjawab persoalan yang ada.

Kepala Dinas Pendidikan sebagai ketua dan pelaksana langsung layanan bidang pendidikan secara tegas menekankan kepada SPNF SKB dan PKBM selaku pelayan pendidikan non formal untuk siap bekerjasama dengan pemerintahan desa memberikan layanan pendidikan di desa-desa memfasilitasi tutor dan guru pamong. Peran aktif pimpinan dituntut agar mampu menggerakkan sistem yang berjalan. Kepemimpinan partisipatif dapat mendorong terlaksananya program secara ajeg, terarah menuju tujuan yang diharapkan.

Standar operasional prosedur percepatan peningkatan rata-rata lama sekolah dengan layanan di desa dan kurikulum umum mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 14 Tahun 2007 tentang Standar Isi Pendidikan Kesetaraan, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 3 Tahun 2008 tentang Standar Proses Pendidikan Kesetaraan Program Paket A, Paket B, dan Paket C. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 44 Tahun 2009 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan Kesetaraan Pada Program Paket A, Paket B, dan Paket C ditambah muatan lokal pendidikan kecakapan hidup sebagai bekal keterampilan warga belajar setelah selesai menempuh pendidikan kesetaraan. Dengan adanya Standar Operasional Prosedur sebagai kebijakan pendidikan, hal ini memberi jaminan terhadap warga negaranya. Selain warga belajar memperoleh ijazah formal juga dibekali dengan sertifikat keterampilan.

1. **Pengembangan Tingkat Lingkungan**

 Pengembangan kelembagaan pada level lingkungan menyangkut sistem adalah dukungan kebijakan dan stakeholder yang terlibat dalam program layanan pendidikan untuk pencapaian peningkatan rata-rata lama sekolah yang lebih epektif. Kapasitas tingkat lingkungan mengacu pada lingkungan dan kondisi yang diperlukan. Elemen-elemen pada tingkat lingkungan mencakup lembaga formal (undang-undang, kebijakan, keputusan, peraturan, aturan keanggotaan), lembaga informal (adat, budaya, norma), modal sosial dan infrastruktur sosial dan kapasitas individu dan organisasi.

Tingkat lingkungan yakni dimana organisasi pemerintah merupakan satu kesatuan yang berbeda lingkup, bidang fungsi dan tanggungjawabnya tetapi tetap ada keterkaitan sebagai organisasi perangkat daerah, hal ini diperlukan harmonisasi dan sinergitas untuk menjaga kondusifitas lingkungan dengan melakukan (1) memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara terukur dan bertanggungjawab, (2) untuk menjamin kemampuan yang berkelanjutan diperlukan ketegasan dan peraturan yang jelas dan tidak tumpang tindih, (3) penegakkan peraturan dan perundang-undangan sebagai pengatur dan payung hukum dalam pelaksanaan program peningkatan angka rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis.

Program Implementasi Masif Gerakan Masyarakat Ayo Sekolah Kesetaraan Berbasis Desa 25+ sasarannya memprioritaskan warga masyarakat 25 tahun keatas karena usia ini tidak termasuk kedalam usia wajib belajar 9 tahun dan apabila tidak ada intervensi langsung dari pemerintah kesadaran masyarakat di usia-usia tersebut rendah untuk menyelesaikan pendidikan formalnya, dan sebagai daya tarik bagi masyarakat, warga belajar selain diberikan pendidikan formal juga dilatih pendidikan kecakapan hidup/ *life skill* di PKBM penyelenggara layanan serta dibiayai oleh pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis melalui APBD Kabupaten Ciamis berupa BOP Kesetaraan 25+ dan bantuan biaya pelatihan keterampilan bagi warga belajar.

Hasil penelitian mengungkap bahwa angka rata-rata lama sekolah telah meningkat dengan masuknya warga belajar baru dan jumlah warga belajar yang telah menyelesaikan tingkat pendidikannya lulus pendidikan kesetaraan di jenjang masing-masing. Warga belajar yang telah menyelesaikan pendidikan kesetaraannya jadi pembilang dan pengurang pembagi rata-rata lama sekolah penduduk di daerahnya masing-masing dan dengan sendirinya masuk hitungan rata-rata lama sekolah kabupaten. Melelui pemberian bantuan ini diharapkan program Kesetaraan 25+ dapat sukses seperti yang telah direncakan dan pada akhirnya RLS Kabupaten Camis dapat meningkat secara signifikan untuk pencapaian RLS 8,05 di tahun 2024.

Hasil penelitian juga menemukan bahwa capaian RLS Kabupaten Ciamis sebesar 91,62% itu berarti realisasi RLS Kabupaten Ciamis tertinggal 0,74% dari realisasi provinsi tahun 2023. Kemudian pada indikator kinerja HLS Kabupaten Ciamis dapat diketahui bahwa HLS Kabupaten Ciamis melebihi HLS Provinsi Tahun 2023 sebesar 1,61% di atas realisasi Provinsi.

Pada sisi lain ditemukan pula bahwa perbandingan realisasi kinerja tahun 2023 dengan target jangka menengah tahun 2023 yang tercantum dalam RPJMD 2019-2024 menunjukkan capaian kinerja Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) mengalami peningkatan capaian kinerja sebesar 0,13 % atau 101,63% dan Harapan Lama Sekolah (HLS) mengalami peningkatan pencapaian kinerja sebesar 0,29% atau 102,07%. Kondisi ini dapat dikatakan bahwa kinerja berjalan sesuai dengan rencana. Namun jika dibandingkan dengan realisasi nasional tahun 2023 dapat diketahui bahwa RLS Kabupaten Ciamis 8,09 masih di bawah rata-rata nasional tahun 2023 yaitu 8,77% sehingga capaian RLS Kabupaten Ciamis hanya 99,32% jika dibandingkan dengan realisasi nasional. Kemudian capaian HLS 101,14% artinya capaian HLS Kabupaten Ciamis di atas realisasi nasional sebesar 1,14%.

**KESIMPULAlN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, pengembangan kapasitas kelembagaan layanan Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis dalam konteks pencapaian angka harapan lama sekolah melalui peningkatan rata-rata lama sekolahsecara umum sudah terlaksana sesuai dengan target. Hal ini terlihat dari pencapaian angka rata-rata lama sekolah dapat meningkat melampaui target selama 2 tahun yang dilakukan melalui inovasi Implementasi Masif Gerakan Masyarakat Ayo Sekolah Kesetaraan Berbasis Desa 25+ (IMMAS GEMAS KARASA 25+) yang dilakukan secara kolaboratif yang melibatkan *stakeholder* organisasi perangkat daerah, akademisi, organisasi profesi, organisasi kemasyarakatan, serta masyarakat lainnya. Namun demikian, walaupun rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis sudah melampaui target yang telah ditetapkan, namun masih dinilai masih relative rendah. *Kedua*, strategi yang dilakukan dalam konteks pengembangan kelembagaan layanan Dinas Pendidikan Kabupaten Ciamis, tercermin dari ; (1) Pengembangan Kelembagaan Tingkat Individu *(Capacity at the Individual level)*, (2) Pengembangan Kelembagaan Tingkat Organisasi *(Capacity at the Organizational level),* danPengembangan Kelembagaan Tingkat Lingkungan *(Capacity at the environment level). Ketiga,* Akar masalah masih rendahnya rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ciamis, antara lain disebabkan oleh (1) Terbatasnya akses terhadap layanan pendidikan, baik formal maupun informal terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah/miskin dan (2), penyelenggaraan pendidikan kesetaraan (Paket A, Paket B dan Paket C) yang belum optimal karena terbatasnya dana.

**DAlFTAlR PUSTAlKAl**

Gandara, Rida, 2008. *Capacity Building Dosen pada Jurusan di Perguruan Tinggi Badan Hukum Miliki Negara*. Bandung: Alfabeta.

Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*,. New Jersey: Princnton University Press,.

Haryanto, Imam. 2014. *Pembangunan Kapasitas Lokal (Local Capacity Building)*. Malang : Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.

Haryono, Santoso, Bambang, dkk. 2012, *Capacity Building,* Malang: Universitas Brawijaya Press.

Hakim, L. (2016). Pemerataan akses pendidikan bagi rakyat sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional. Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Sosial.

Keputusan Bupati Nomor : 800.05/Kpts.789-Huk/2022 tentang pembentukan Tim Pelaksana Gerakan Pendidikan Kesetaraan Berbasis Desa 25+

Matachi, Atsushi. 2006. *Capacity Building Framework. Ethiopia: UNESCOIICBA.* United Nations Economic Commission for Africa.

Milen, Anelli. 2016. *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*. Terjemahan Bebas Kirman Suprayitno. Yogyakarta : Pembaruan.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). Qualitative Data Analysis; A Methods Sourcebook. Arizona State: SAGE.

Riyadi, Joko. 2010. *Penguatan Kapasitas Kebijakan Publik*. Jakarta : Penerbit Gramedia.

Rohdewohld, Rainer. 2005. *Capacity Building Increase the Ability*. Monash University.

Satibi, Iwan, 2012, *Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik Dan Empirik.* Bandung: Unpas Press.

Shukarov, Miroljub and Maric, Kristina, *The Role of Institutional Development in Education System: R&D and Innovation and Their Impact on Economic Growth* (September 10, 2019). 2019 Entrenova Conference Proceedings, SSRN: [https://ssrn.com/abstract=3281291](https://ssrn.com/abstract%3D3281291) or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3281291>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Peraturan Bupati Nomor : 73 tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Gerakan Pendidikan Kesetaraan Berbasis Desa 25+

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 14 Tahun 2007 tentang Standar Isi Pendidikan Kesetaraan,

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 3 Tahun 2008 tentang Standar Proses Pendidikan Kesetaraan Program Paket A, Paket B, dan Paket C.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 44 Tahun 2009 tentang Standar Pengelolaan Pendidikan Kesetaraan Pada Program Paket A, Paket B, dan Paket C

Yap, Jan. 2006. *Human Resources Capacity Building*. New York: Free Press