

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu faktor penting dalam pembangunan dalam sebuah negara. Dengan pelaksanaan pendidikan yang benar dan berkualitas, tentunya akan memberikan dampak yang positif bagi pembangunan nasional. Selain itu, pendidikan juga menciptakan generasi-generasi terdidik yang dapat meningkatkan taraf kehidupan dimulai dari diri sendiri, keluarga, masyarakat dan pada akhirnya kembali lagi untuk kemajuan negara tersebut. Buah dari pendidikan dapat digunakan sebagai modal utama untuk bersaing dengan negara-negara lain dalam arus globalisasi yang sangat ketat seperti saat sekarang ini.

Menurut “*Formal Discipline Theory*” dalam Noeng Muhadjir (1993:16), hasil pendidikan haruslah berupa terbentuknya kemampuan yang dapat digunakan untuk mengerjakan hal-hal penting apapun. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa ada kemampuan yang bersifat umum yang dapat dioperasionalkan pada kasus-kasus spesifik manapun. Sehingga nantinya akan terbangun sebuah sistem yang kondusif agar setiap personal bisa beradaptasi dan mengembangkan kreativitas demi terbentuknya sebuah tatanan masyarakat madani.

Pada dasarnya, pendidikan merupakan kebutuhan utama dan hak asasi setiap manusia. Sehingga peluang setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan adalah hak yang harus diupayakan dan diusahakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Pada pembukaan Undang-Undang Dasar Republik

Indonesia tahun 1945, tujuan pendidikan secara eksplisit dicantumkan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh karena itu, dalam skala nasional pendidikan berada dalam posisi yang sangat strategis (Ani Rindiani, 2015:6).

Pendidikan Nasional menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan terdiri atas tiga jalur, yaitu : pendidikan formal, non formal, dan informal. Ketiga jalur pendidikan tersebut harus terpadu, saling mengisi, kontinyu, dan tidak pernah berhenti sampai akhir hayat. Pendidikan formal merupakan pendidikan yang diselenggarakan disekolah, yang terdiri dari pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pendidikan in-formal merupakan pendidikan yang dikelola dengan sifat kekeluargaan, memberikan nilai keyakinan agama, nilai budaya, nilai moral dan nilai keterampilan. Pendidikan non formal merupakan kegiatan pendidikan yang dikelola di lingkungan masyarakat, umumnya tidak berjenjang, dan tidak dibedakan atas dasar usia peserta. Satuan-satuan pendidikan non formal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat dan majelis taklim serta satuan pendidikan non formal yang sejenis lainnya. Tujuan dari satuan-satuan pendidikan non formal tersebut antara lain untuk memenuhi kebutuhan pendidikan yang tidak dapat dijangkau dan dipenuhi oleh jalur pendidikan formal. Contoh kelompok belajar itu adalah Kelompok Belajar Pendidikan Keaksaraan Fungsional.

Menurut Durotul Yatimah (2015:27), Pendidikan Keaksaraan Fungsional adalah salah satu program Pendidikan Luar Sekolah yang berupaya membuat melek huruf masyarakat dengan diintegrasikan antara pembelajaran keaksaraan dengan ketrampilan yang sesuai dengan potensi lingkungan, untuk membangun

produktivitas yang bersifat ekonomi masyarakat. Hal ini dipandang penting, karena masih banyak ditemukan kasus rendahnya melek aksara pada masyarakat yang berdampak terhadap rendahnya kualitas hidup mereka, sebagai akibat tidak terlayannya pendidikan keaksaraan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Pada tahun 1966 dengan sebuah kesadaran yang tinggi, UNESCO menetapkan tanggal 8 September sebagai Hari Aksara Internasional (HAI). Momentum ini lahir bukan sekedar simbolisme para pemimpin dunia di Taهران, Iran saat itu. Namun merupakan sebuah kesadaran yang luhur dan amat manusiawi, apalagi jika dikaitkan dengan ajaran Islam tentang membaca dalam melakukan upaya-upaya memelekhurufkan masyarakat dunia, terutama negara-negara terbelakang atau sedang berkembang (Dadang, 2000:257).

Jika melihat masalah buta aksara di Indonesia, berdasarkan data dari Pusat Data dan Statistik Kemendikbud yang dimuat dalam artikel media.iyaa.com (2015), angka buta aksara di Indonesia masih tergolong tinggi. Dalam data tersebut, jumlahnya mencapai 5.984.075 orang yang tersebar di enam provinsi, yaitu sabagai berikut :

(1) Jawa Timur

Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi dengan tingkat buta aksara tertinggi di Indonesia, yaitu dengan jumlah 1.258.184 jiwa. Kabupaten di Jawa Timur yang memiliki tingkat buta aksara tertinggi adalah Kabupaten Jember, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Sampang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Tuban, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Malang.

(2) Jawa Tengah

Provinsi dengan tingkat buta aksara terbanyak setelah Jawa Timur adalah Jawa Tengah, dengan jumlah 943.683 jiwa. Sedangkan kabupaten dengan tingkat tertingginya adalah Kabupaten Brebes. Kemudian disusul dengan Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Tegal, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Pati.

(3) Jawa Barat

Penyandang buta huruf di Provinsi Jawa Barat tergolong tinggi, yaitu dengan jumlah 604.683 jiwa. Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi mencatat, hingga saat ini masih terdapat 24.000 masyarakat Kabupaten Sukabumi yang buta huruf.

(4) Papua

Angka rata-rata warga buta aksara di Papua dan Papua Barat kini mencapai 34,8% atau sekitar 584.441 jiwa dan bahkan di daerah tertentu, mencapai hingga 80%. Permasalahan penduduk dalam masalah buta aksara ini berkaitan erat dengan kemiskinan yang mendera di daerah tersebut.

(5) Sulawesi Selatan

Faktor meningkatnya buta aksara di Sulawesi Selatan karena faktor perekonomian masyarakat yang lemah sehingga anaknya tidak disekolahkan. Hal ini menyebabkan Provinsi tersebut memiliki jumlah penyandang buta aksara sebanyak 375.221 jiwa.

(6) Nusa Tenggara Barat

Berdasarkan persentase Badan Pusat Statistik (BPS) NTB, pada 2013, angka buta aksara mencapai 14,81 persen atau sekitar 315.258 jiwa. Tingkat buta aksara di NTB yang paling banyak berada di wilayah Lombok Utara dan Lombok Tengah dengan total lima kecamatan. Serta, beberapa wilayah lain seperti di Lombok Timur.

Tingginya jumlah penyandang buta aksara di Indonesia pada umumnya terjadi dikarenakan masyarakat yang tidak melek aksara menghadapi banyak kendala dalam memenuhi kebutuhan hidup termasuk kegiatan ekonomi keluarga akibat keterbatasan dalam keaksaraan dan rendahnya *skill* mereka. Perilaku spekulatif atau kadang-kadang boros dalam keuangan merupakan bagian dari indikator perilaku masyarakat yang terbelakang dan belum terlayani bidang pendidikan keaksaraan. Sehingga diperlukan program pendidikan yang representative dan relevan dalam menanggulangi persoalan pendidikan keaksaraan yang bersifat fungsional untuk kehidupan masyarakat.

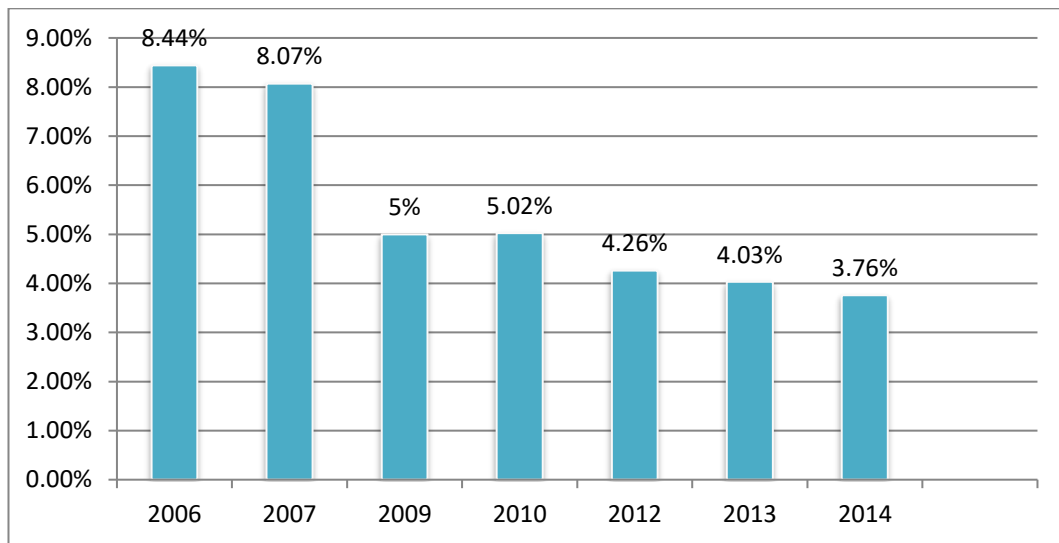
Pendidikan keaksaraan fungsional adalah suatu pendekatan atau cara untuk mengembangkan kemampuan seseorang dalam menguasai dan menggunakan ketrampilan menulis, membaca, berhitung, mengamati, dan menganalisa yang berorientasi pada kehidupan sehari-hari dengan memanfaatkan potensi yang ada di lingkungan sekitar. Kusnadi dalam Durotul Yatimah (2015:28) menyatakan bahwa Keaksaraan Fungsional berorientasi pada kemampuan untuk mengatasi suatu kondisi baru yang tercipta oleh lingkungan masyarakat, agar warga belajar dapat memiliki kemampuan fungsional (berfungsi bagi diri sendiri dan masyarakat).

Pemberantasan buta aksara merupakan bagian integral pengentasan masyarakat dari kebodohan, kemiskinan, keterbelakangan, dan ketidakberdayaan dalam kerangka makro pengembangan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Pemberantasan buta aksara menjadi sangat penting dan strategis, mengingat kondisi pendidikan penduduk Indonesia masih rendah (Adman, 2015:5).

Menurut Wartanto (2015:3), pemerintah memiliki perhatian yang sangat serius dalam penuntasan buta aksara. Penuntasan buta aksara sudah ditempuh dengan berbagai program dari tataran nasional sampai dengan daerah. Program-program penuntasan buta aksara dilaksanakan melalui pendekatan struktural maupun pendekatan kultural. Pendekatan struktural dalam mengentaskan buta aksara adalah pendekatan melalui jalur pemerintahan secara resmi. Sedangkan pendekatan kultural adalah melalui gerakan penyadaran dengan cara melakukan pendekatan budaya pada masyarakat.

Melalui beberapa program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah untuk menanggulangi masalah buta aksara, secara nyata telah membawa hasil yang sangat menggembirakan. Hal ini dapat dilihat berdasarkan data buta aksara dari Kemendikbud (2015), bahwa pada tahun 2006 jumlah penyandang buta aksara sebesar 8,44%, pada tahun 2007 sebesar 8,07%, akhir tahun 2009 sebesar 5%, pada tahun 2010 sebesar 5,02%, pada tahun 2012 sebesar 4,26%, pada tahun 2013 jumlah penyandang buta aksara 4,03%, dan pada tahun 2015 jumlah penyandang buta aksara masih berjumlah 3,76%. Adapun grafik jumlah penurunan masalah buta aksara di Indonesia adalah sebagai berikut :

Gambar 1.1
Tingkat Buta Aksara Di Indonesia

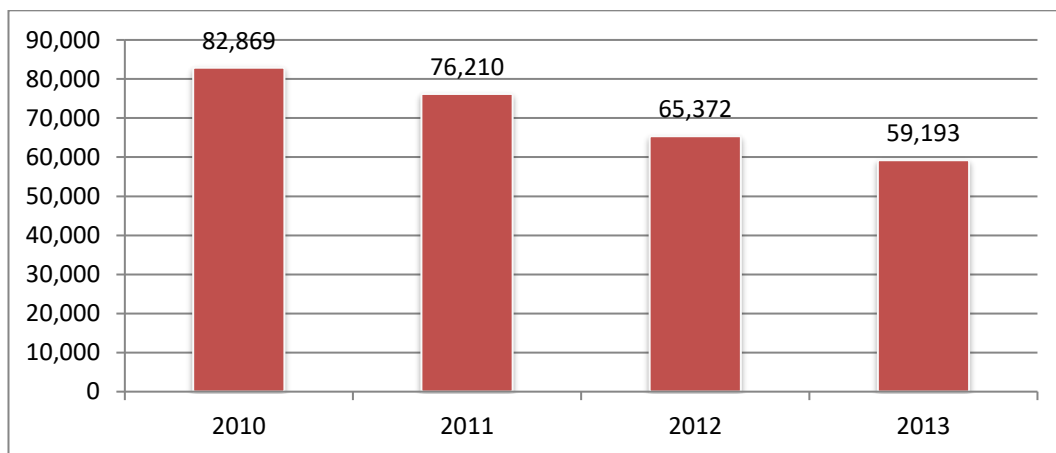


Sumber: kemendikbud.go.id

Terlihat pada tahun 2009 jumlah penyandang buta aksara menurun secara drastis, hal ini disebabkan oleh peran pemerintah yang telah mencanangkan gerakan nasional percepatan penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun dan pemberantasan buta aksara. Grafik diatas juga telah menunjukkan bahwa jumlah penyandang buta aksara secara nasional masih bersifat fluktuatif. Namun secara agregat, dari jumlah tersebut menunjukkan jumlah penyandang buta aksara dari tahun ke tahun semakin berkurang.

Sejalan dengan penurunan jumlah buta aksara di Indonesia, kasus buta aksara di daerah-daerah pun jumlahnya ikut menurun. Salah satu daerah yang memiliki penurunan jumlah penyandang buta aksara yang cukup signifikan yaitu Kabupaten Brebes. Berdasarkan data dari Dinas Pendidikan Jawa Tengah yang dimuat pada *Republika.com* (2014) menunjukkan bahwa jumlah penyandang buta aksara pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 adalah sebagai berikut :

Gambar 1.2
Tingkat Buta Aksara Di Kabupaten Brebes

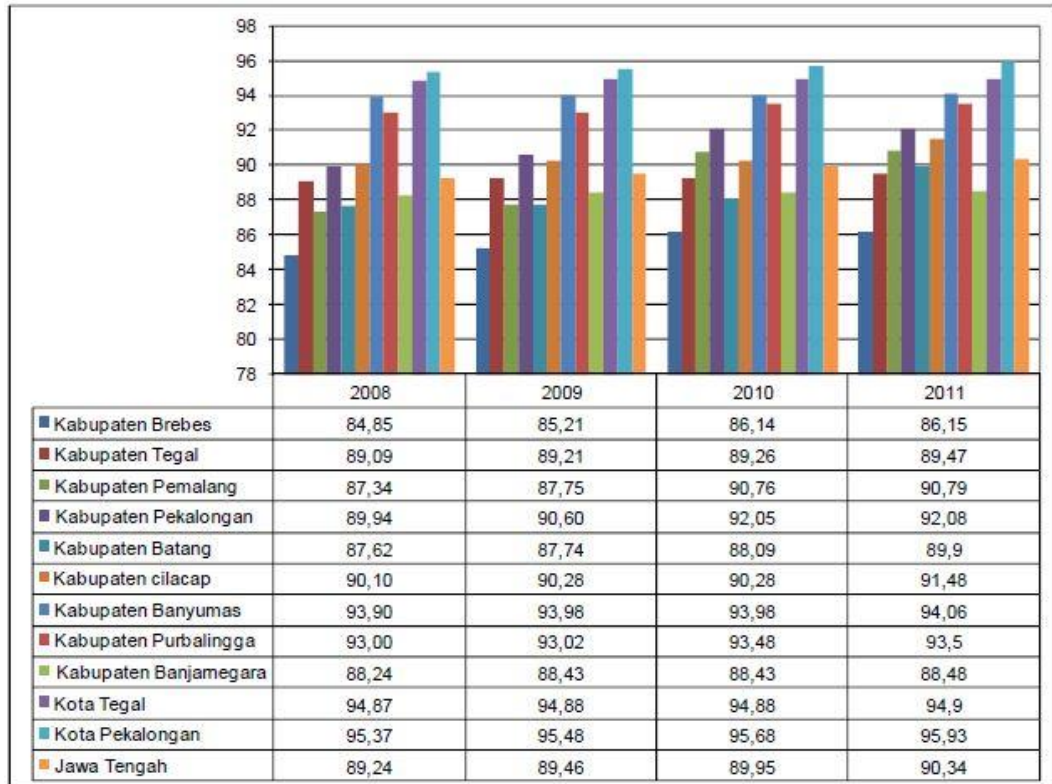


Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes (2014)

Grafik diatas menunjukkan bahwa tingkat buta aksara di Kabupaten Brebes mengalami penurunan. Jumlah tersebut sudah menurun cukup drastis dari tahun 2010 yang berjumlah 82.869 orang yang kemudian pada tahun 2013 menjadi 59.193 orang. Data tersebut merupakan hasil dari verifikasi tingkat buta aksara di Jawa Tengah pada tahun 2014.

Hal ini diperkuat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Brebes tahun 2012-2017 yang menyebutkan bahwa angka melek huruf di Kabupaten Brebes dalam kurun waktu tahun 2008-2011 menunjukkan peningkatan dari 84,85% pada tahun 2008 menjadi 85,21% pada tahun 2009, sebesar 86,14% pada tahun 2010, dan 86,15% pada tahun 2011. Angka melek huruf Kabupaten Brebes merupakan yang terendah dibandingkan dengan 11 kabupaten/kota lain di Bakorwil III, dan menempati ranking ke 32 dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Perkembangan angka melek huruf di Kabupaten Brebes dibandingkan dengan 10 kabupaten/kota lain di Bakorwil III dan Jawa Tengah dapat dilihat pada gambar grafik berikut ini :

Gambar 1.3
Perbandingan Angka Melek Huruf Di Bakorwil III Dan Jawa Tengah
Tahun 2008 – 2011



Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Brebes (2012)

Berdasarkan gambar diatas dapat dilihat bahwa pada tahun 2008 hingga 2011 Kabupaten Brebes memiliki tingkat melek huruf terendah dibandingkan dengan 7 Kabupaten dan 2 Kota di Bakorwil III Jawa Tengah. Apabila dihitung kenaikan angka melek huruf di Kabupaten Brebes pada tahun 2008 hingga 2011, nilai rata-rata kenaikannya adalah 1,53%. Namun, hal ini harus tetap diapresiasi dan dipertahankan bahkan harus ditingkatkan kembali oleh Pemerintah Kabupaten Brebes khususnya oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam usahanya mengurangi jumlah penduduk yang mengalami masalah buta aksara.

Menurut Kepala Bidang Pendidikan Non-Formal-Perguruan Tinggi (PNF-PT) Disdik Jateng Jasman Indradno dalam Republika (2014), Kabupaten Brebes

merupakan daerah dengan tingkat buta aksara tertinggi di Provinsi Jawa Tengah. Salah satu faktor penyebabnya adalah Kabupaten Brebes memiliki jumlah penduduk terpadat di Jawa Tengah, yaitu sebanyak 1.083.372 orang. Dari jumlah tersebut, ada sekitar 8,51% orang di Kabupaten Brebes yang menyandang masalah buta aksara pada tahun 2014. Penyandang buta aksara tersebut berada dalam rentang usia antara 15 sampai dengan 59 tahun, dan sebagian besarnya adalah masyarakat berusia lanjut yang semasa kecilnya tidak sempat mengenyam pendidikan sekolah. Data tersebut merupakan hasil dari verifikasi tingkat buta aksara di Jawa Tengah pada tahun 2012.

Wilayah ini menarik bagi penulis untuk dijadikan sebagai objek penelitian, karena Kabupaten Brebes merupakan kabupaten dengan angka buta aksara yang cukup tinggi di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini seperti ditulis pada media TegalBrebes.com, yang mengatakan dalam Buku Profil Direktorat Pembinaan Pendidikan Keaksaraan dan Kesetaraan Kementerian Pendidikan Tahun 2014 bahwa Kabupaten Brebes menduduki urutan ke 9 di Indonesia sebagai daerah yang memiliki tingkat buta aksara yang masih cukup tinggi. Dalam media tersebut juga menyebutkan bahwa Kabupaten Brebes adalah Kabupaten tertinggi angka buta aksaranya dari 35 Kabupaten/Kota Se-Provinsi Jawa Tengah.

Dengan kondisi tersebut Kabupaten Brebes terus berupaya untuk menurunkan angka buta aksara. Dalam upaya menurunkan jumlah penyandang buta aksara di Kabupaten Brebes, berbagai strategi telah dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Brebes khususnya oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam program pengentasan buta aksara. Secara keseluruhan dapat dilihat pada data di atas bahwa angka buta aksara di Kabupaten Brebes telah menurun dari tahun ketahun. Hal ini

merupakan usaha dari Pemerintah Kabupaten Brebes dalam menurunkan tingkat buta aksara, oleh karena itu penulis ingin mengetahui bagaimana strategi Pemerintah Kabupaten Brebes yang telah dilakukan. Dengan demikian penulis memilih judul **“Strategi Pemerintah Kabupaten Brebes Dalam Menanggulangi Buta Aksara Tahun 2015”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, dapat disimpulkan rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

“ Bagaimana Strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam Menanggulangi Masalah Buta Aksara pada Tahun 2015? ”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui Strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam menanggulangi masalah buta aksara di Kabupaten Brebes pada Tahun 2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan memenuhi beberapa hal sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

- (a) Untuk mengembangkan kajian Ilmu pemerintahan khususnya mengenai strategi pemerintah daerah dalam melaksanakan program kebijakan publik.
- (b) Hasil penelitian dapat digunakan sebagai acuan bagi peneliti berikutnya, khususnya yang berkaitan dengan strategi pemerintah daerah dalam program pemberantasan buta aksara.

1.4.2 Manfaat Praktis

- (a) Pemerintah Kabupaten Brebes

Secara Praktis dapat memberikan masukan kepada pihak Pemerintah sebagai pelaksana dalam program penanggulangan masalah buta aksara di Kabupaten Brebes.

- (b) Masyarakat

Memberikan pengetahuan, pemahaman, dan sebagai kontrol terhadap Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes sudah sejauh mana program pemberantasan buta aksara yang telah diterapkan di Kabupaten Brebes.

1.5 Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori menurut Koendjaraningrat (1991:9) adalah teori-teori atau konsep yang digunakan dalam melakukan kegiatan penelitian. Sering juga dikatakan bahwa kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan

variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Dengan adanya landasan teori tersebut maka kegiatan penelitian akan menjadi lebih jelas, sistematis, dan ilmiah. Teori memiliki peran yang cukup besar dalam suatu penelitian yang dikarenakan dengan unsur inilah peneliti akan mencoba untuk menerangkan fenomena-fenomena sosial atau gejala-gejala alami yang menjadi pusat perhatian. Koendjaraningrat pun menjelaskan bahwa teori merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan antara gejala yang diteliti dari satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.

Adapun kerangka dasar penulisan teori dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1.5.1 Manajemen Strategi

1.5.1.1 Pengertian Manajemen Strategi

Menurut Manullang dalam Ratminto dan Atik (2005:1) mendefinisikan manajemen sebagai seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan daripada sumberdaya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Sedangkan strategi menurut Crisience dan Surpriono (1986:9) adalah pola-pola berbagai tujuan serta kebijaksanaan dasar dan rencana-rencana untuk mencapai tujuan tersebut.

Manajemen Strategi (*Strategic Management*) menurut Karhi Nisjar dan Winardi (1997:85) merupakan kumpulan keputusan dan tindakan yang digunakan dalam penyusunan serta implementasi strategi yang akan menghasilkan kesesuaian superior yang kompetitif antara organisasi dan lingkungannya untuk meraih tujuan organisasi. Sehingga manajemen strategi berkaitan dengan upaya

dalam memutuskan persoalan strategi dan perencanaan, serta bagaimana strategi tersebut dapat dilaksanakan dalam prakteknya.

1.5.1.2 Manfaat Manajemen Strategi

Menurut Fred R. David (1998:15), manajemen strategis memungkinkan suatu organisasi untuk lebih proaktif daripada reaktif dalam membentuk masa depan sendiri. Hal ini memungkinkan suatu organisasi untuk mengawali dan mempengaruhi (daripada hanya memberi respon terhadap) aktivitas, dan dengan demikian dapat berusaha keras mengendalikan tujuan sendiri. Pemilik bisnis kecil, CEO, presiden, dan manajemen dari banyak organisasi yang mencari laba maupun yang nirlaba mengenali dan menyadari manfaat manajemen strategis.

Manfaat prinsip dari manajemen strategis menurut Langley dalam Fred R. David (1998:15) adalah membantu organisasi membuat strategi yang lebih baik dengan menggunakan pendekatan yang lebih sistematis, logis, dan rasional pada pilihan strategis. Hal ini pasti berlanjut menjadi manfaat utama dari manajemen strategis, tetapi hasil riset sekarang menunjukkan bahwa proses, bukannya keputusan atau dokumen, merupakan kontribusi yang lebih penting pada manajemen strategis.

Adapun beberapa manfaat manajemen strategis menurut John M. Bryson (2007:12-13) adalah sebagai berikut :

1. Berfikir secara strategis dan mengembangkan strategi yang efektif.
2. Memperjelas arah masa depan.
3. Menciptakan prioritas.

4. Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan.
5. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh dalam pembuatan keputusan.
6. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada di bawah kontrol organisasi.
7. Membuat keputusan yang melintasi tugas dan fungsi.
8. Memcahkan masalah utama organisasi.
9. Memperbaiki kinerja organisasi.
10. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat dan efektif.
11. Membangun kerja kelompok dan keahlian.

1.5.1.3 Tahap - Tahap Manajemen Strategi

Menurut John M. Bryson (2007:145) ada beberapa tahap-tahap dalam manajemen strategi, yaitu :

(1) Identifikasi mandat dan misi organisasi

Mandat merupakan apa yang harus dilakukan dan diwajibkan oleh pihak yang lebih tinggi otoritasnya termasuk yang diharapkan dari masyarakat lokal itu sendiri. Sedangkan misi yaitu pernyataan tentang untuk apa suatu organisasi atau lembaga didirikan, atau misi merupakan *justifikasi* tentang kehadiran suatu lembaga, mengapa lembaga tersebut mengerjakan apa yang dikerjakan. Mandat dari sisi inilah yang digunakan sebagai titik tolak dalam mengukur kinerja organisasi tersebut.

(2) Analisis Lingkungan Strategi

Untuk merespon secara efektif terhadap perubahan lingkungannya, organisasi publik harus memahami lingkungan internal dan lingkungan eksternalnya. Sehingga organisasi tersebut dapat mengembangkan strategi yang efektif dengan mengaitkan kedua lingkungan tersebut.

Pemahaman tentang lingkungan internal tersebut berguna untuk mengetahui kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*), sedangkan lingkungan eksternal untuk mengetahui peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*). Pemahaman atas kedua kondisi lingkungan tersebut digunakan sebagai pijakan dalam analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threats*) dalam merumuskan isu strategis pada tahapan analisis berikutnya.

(a) Lingkungan Internal

Lingkungan internal adalah lingkungan yang berada didalam lingkungan organisasi tersebut dan secara formal memiliki implikasi secara langsung dan khusus pada organisasi. Pada lingkungan internal lebih menganalisa intern organisasi dalam rangka menilai atau mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan organisasi tersebut. Terdapat tiga unsur pokok yang harus dinilai, yaitu :

1. Sumber daya (*input*) meliputi : Sumber Daya Manusia (SDM), dana, sarana/ fasilitas, Struktur dan budaya organisasi.
2. Strategi sekarang (proses).

3. Kinerja (*output*).

Lingkungan internal merupakan sikap kemampuan dari kerja pimpinan, staff, dan karyawan. Bisa juga dikatakan lingkungan internal sebenarnya adalah situasi didalam organisasi yang meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi baik didalam segi operasional maupun manajerial. Pemahaman tentang lingkungan internal berguna untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan, sedangkan lingkungan eksternal untuk mengetahui peluang dan tantangan. Pemahaman atas kedua kondisi tersebut digunakan sebagai pijakan dalam analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities, Threats*) untuk merumuskan isu strategis pada analisis berikutnya.

(b) Lingkungan Eksternal

Lingkungan eksternal adalah lingkungan yang berada diluar organisasi yang memiliki potensi untuk mempengaruhi terhadap organisasi tersebut. Lingkungan eksternal terdiri dari 2 variabel, yaitu kesempatan dan ancaman. Kedua variabel tersebut berada di luar organisasi dan tidak secara khusus ada dalam pengendalian jangka pendek dari manajemen puncak. Variabel-variabel tersebut akan membentuk keadaan dalam organisasi dimana organisasi ini hidup.

Ada beberapa faktor yang mempunyai dampak implikasi langsung bagi pengaturan suatu organisasi, yaitu ekonomi, sosial, politik, dan teknologi. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pflaum dan Delmont dalam John M. Byson (2007:145), isu dan kecenderungan

yang mempengaruhi organisasi publik dapat diidentifikasi menjadi enam kategori, yaitu sebagai berikut :

1. Isu dan kecenderungan yang berkaitan dengan pajak.
2. Perubahan nilai sosial dan politik.
3. Kecenderungan komputasi, komunikasi, dan sistem informasi.
4. Peningkatan dalam beban tanggungjawab dan manajemen resiko.
5. Perawatan kesehatan.
6. Isu-isu lain.

Dalam mengamati lingkungan eksternal tersebut, ada beberapa sektor yang peka secara strategis, artinya dapat menciptakan peluang atau bahkan sebaliknya yang merupakan sebuah ancaman. Willian Cohen dalam Salusu (2002:320) menyatakan bahwa peluang dan ancaman hadir pada setiap saat dan senantiasa melampaui sumber daya yang tersedia. Artinya, kekuatan yang dimiliki organisasi selalu berada dalam posisi lebih lemah dalam menanggulangi ancaman, bahkan dalam mengejar dan memanfaatkan peluang sekalipun.

(3) Matriks SWOT

Tabel 1.2
Model Analisis Matriks SWOT Menurut Kearn (1992)

Faktor Eksternal Faktor Internal	Opportunities (O)	Threats (T)
Strengths (S)	Comparative Advantage	Mobilization
Weakness (W)	Investment Divestment	Damage Control

Sumber: Pengambilan Keputusan Strategik

Diagram diatas menampilkan enam kotak, dua kotak yang paling atas adalah kotak faktor eksternal yaitu peluang dan ancaman/tantangan. Sedangkan dua kotak paling kiri adalah kotak faktor internal yaitu kekuatan dan kelemahan organisasi. Empat kotak lainnya merupakan kotak isu-isu strategis yang timbul dari faktor-faktor eksternal dan faktor-faktor internal (Salusu,2002:365).

a. *Comparative Advantage / SO.*

Memberi kemungkinan bagi organisasi untuk berkembang lebih cepat, namun harus senantiasa waspada terhadap perubahan lingkungan yang tidak menentu. Strategi ini dipakai untuk menarik keuntungan dari peluang yang tersedia dalam lingkungan eksternal.

b. *Mobilization / ST.*

Kotak interaktif dan pertemuan antara ancaman/tantangan dari luar yang diidentifikasi oleh para pengambil keputusan dengan kekuatan organisasi. Strategi ini digunakan organisasi untuk menghindari, paling tidak memperkecil dampak dari ancaman yang datang dari luar.

c. *Investment / Divesment / WO.*

Strategi ini ditetapkan berdasarkan pemanfaatan peluang dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada. Strategi ini bertujuan untuk memperbaiki kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang dari lingkungan luar.

d. *Damage Control / WT.*

Kotak keempat adalah yang paling lemah diantara yang lainnya, karena dapat membawa bencana bagi organisasi. Strategi ini didasarkan pada kegiatan yang bersifat bertahan dan berusaha meminimalkan kelemahan dari internal serta menghindari ancaman dari eksternal.

Matriks SWOT menggambarkan bagaimana manajemen dapat mencocokkan peluang-peluang dan ancaman-ancaman eksternal yang dihadapi suatu organisasi tertentu dengan kekuatan dan kelemahan internalnya. Hal ini digunakan untuk menghasilkan empat rangkaian alternatif strategis.

Metode ini mengarah pada brainstorming untuk menciptakan strategi-strategi alternatif yang mungkin tidak terpikirkan oleh manajemen.

Hal ini tentunya akan mendorong manajer strategis untuk menciptakan strategi-strategi pertumbuhan maupun pengurangan.

(4) Analisis Isu Strategi.

Mengidentifikasi isu-isu strategi merupakan inti dari proses perencanaan strategi. Dalam mengidentifikasi isu-isu strategi studi kasus ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu :

a. Pendekatan Langsung (*thedirect approach*).

Merupakan pendekatan yang mungkin paling berguna bagi sebagian besar pemerintah dan organisasi nirlaba, dalam hal ini perencana bergerak lurus dari peninjauan terhadap mandat, misi dan SWOT hingga mencapai identifikasi isu-isu strategis.

b. Pendekatan Sasaran (*the goals approach*)

Merupakan pendekatan yang lebih terkait dengan teori perencanaan tradisional. Pada awalnya, organisasi harus membangun tujuan dan sasaran bagi dirinya sendiri dan kemudian mengidentifikasi isu-isu atau mengembangkan strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.

c. Pendekatan Visi Keberhasilan (*the vision of succes approach*)

Merupakan pendekatan yang meminta organisasi untuk mengembangkan gambaran “terbaik” tentang dirinya sendiri di masa depan ketika organisasi memenuhi misinya dan mencapai keberhasilan. Maka isu-isu strategis meliputi bagaimana organisasi harus bergerak dari jalannya kini hingga bagaimana

organisasi akan terlihat dan berperilaku berdasarkan visi keberhasilannya sendiri.

Proses identifikasi isu strategis ini diharapkan akan menghasilkan agenda isu strategis yang melekat pada organisasi. Agenda ini merupakan suatu *intermediate outcome* yang dapat berkontribusi pada beberapa hasil berikut : yang pertama, tercapainya daftar isu-isu yang dihadapi organisasi. Daftar isu dapat berasal dari beberapa sumber, namun tetap harus disimpulkan secara cermat dan hati-hati oleh para perencana strategis. Yang kedua adalah pemilihan daftar isu-isu ke dalam dua kategori, yaitu kelompok isu strategis dan kelompok isu operasional. Dan yang ketiga adalah adanya pengaturan isu strategis secara berurutan berdasarkan prioritas, logika, dan atau daftar isu sementara.

(5) Perumusan Strategis

Pada dasarnya, strategi didefinisikan sebagai pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau alokasi sumber daya. Setiap organisasi dapat berbeda strategi, hal ini dikarenakan adanya tingkat, fungsi, dan kerangka waktu. Oleh karena itu, strategi harus dirumuskan disesuaikan dengan isu-isu strategis yang telah diidentifikasi.

Ada beberapa pendekatan yang dilakukan dalam perumusan strategis, yaitu :

- a. Mengidentifikasi alternatif-alternatif umum yang dapat digunakan untuk menjawab isu-isu strategis.
- b. Mempelajari kendala-kendala yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan alternatif tersebut.
- c. Merumuskan usulan-usulan utama yang dapat digunakan untuk mewujudkan alternatif-alternatif tersebut, sekaligus mengantisipasi kemungkinan kendala-kendala yang ada.
- d. Merumuskan kegiatan utama yang harus dilakukan dalam beberapa tahun kedepan.

Dalam proses perumusan strategi terdapat faktor-faktor yang dapat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan yaitu terletak pada pembuatan keputusan, seperti tekanan-tekanan politik, sosial, kondisi ekonomi, persyaratan prosedural, komitmen, waktu yang terbatas dan lain sebagainya.

1.5.2 Pemerintah Daerah

1.5.2.1 Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Inu Kencana Syafie (1996:15) secara etimologi, Pemerintahan berasal dari kata “merintah” yang kemudian mendapatkan imbuhan sebagai berikut :

1. Mendapatkan awalan “pe” menjadi kata “pemerintahan” yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara.

2. Mendapatkan akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” yang berarti perihal, cara, perbuatan, atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.

Ada empat unsur yang terkandung dalam kata dasar “perintah”, yaitu sebagai berikut :

1. Ada dua pihak yaitu pihak yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat.
3. Pihak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.
4. Antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik, baik secara vertical maupun horizontal.

1.5.2.2 Penyelenggara Urusan Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Sedangkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah, provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
2. Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa yang disebut Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

(1) Kepala Daerah

Kepala daerah merupakan kepala pemerintah di setiap daerah yang dipimpin. Kepala daerah untuk Provinsi disebut Gubernur, dan untuk Kota disebut Walikota. Adapun beberapa tugas dan wewenang yang diemban oleh kepala daerah, antara lain :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Mengajukan rencana Perda.
- c. Menentukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

- d. Menyusun dan mengajukan rencana Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hokum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati, dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Kemudian kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Adapun tugas dari wakil kepala daerah antara lain :

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan vertical di daerah, menindaklanjuti laporan dan/ atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.

- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi.
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah akan menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajiban selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

(2) Perangkat Daerah

Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

(a) Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah, yaitu yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretaris daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris daerah berhalangan dalam melaksanakan tugasnya, maka tugas tersebut akan dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah sekretaris daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan menjadi Sekretaris Daerah untuk provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah mempunyai kedudukan sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

(b) Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD, yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD.

Adapun tugas-tugas dari Sekretaris DPRD adalah sebagai berikut :

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
2. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
4. Menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Susunan organisasi sekretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

(c) Dinas

Dinas pada daerah-daerah merupakan unsur pelaksana dari otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

(d) Lembaga Teknis

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit

umum dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

1.5.3 Literasi

1.5.3.1 Pengertian Literasi

Literasi atau dalam bahasa Inggrisnya *literacy* merupakan bahasa yang berasal dari bahasa Latin *littera* (huruf) yang pengertiannya melibatkan penguasaan sistem-sistem tulisan dan konvensi-konvensi yang menyertainya. Literasi memiliki fungsi utama yang berhubungan dengan bahasa dan bagaimana bahasa tersebut digunakan. Ketika berbicara mengenai bahasa, tentunya tidak lepas dari pembicaraan mengenai budaya karena bahasa itu sendiri merupakan bagian dari budaya. Sehingga definisi dari literasi tentunya harus mencakup unsur yang melingkupi bahasa itu sendiri, yaitu situasi sosial budayanya.

Berikut merupakan penjelasan atau definisi mengenai literasi yang disampaikan oleh beberapa ahli, yaitu :

1. Literasi adalah penggunaan praktik-praktik situasi sosial, dan historis, serta kultural dalam menciptakan dan menginterpretasikan maknanya melalui teks. Literasi setidaknya memerlukan sebuah kepekaan yang tak terucap tentang hubungan-hubungan antara konvensi-konvensi tekstual dan konteks dalam penggunaannya. (Kern, 2000)

2. Kemampuan seseorang untuk dapat membaca, menulis, berbicara, dan berhitung serta memecahkan masalah pada tingkat kemahiran yang akan diperlukan pada dunia kerja dan dalam kehidupan bermasyarakat. Selain itu juga, literasi digunakan untuk mencapai tujuan seseorang dan mengembangkan pengetahuan serta potensi pada diri seseorang. (*The National Literacy Act* dalam Chaedar 2012:160).
3. Pada abad ke 21, standar kelas dunia akan menuntut setiap orang untuk sangat melek, berhitung cepat, berkomunikasi dengan baik, mampu belajar secara terus-menerus, percaya diri, dan mampu memainkan peran mereka sebagai warga masyarakat yang demokratis. (Barber, dalam Chaedar 2012:160).

Seperti yang tampak dari ketiga definisi diatas, makna dan rujukan dari literasi terus berevolusi, dan kini maknanya semakin meluas dan kompleks. Dalam banyak hal objek studi literasi bertumpangtindih dengan objek studi budaya, yang berfokus pada hubungan-hubungan antara variabel sosial dan maknanya atau lebih tepatnya bagaimana divisi-divisi sosial dibermaksakan (O'Sullivan dalam A. Chaedar, 2012 : 161).

Literasi memerlukan serangkaian kemampuan kognitif, pengetahuan bahasa tulis dan lisan, pengetahuan tentang *genre*, dan pengetahuan kultural. Pengertian dari *genre* merupakan pengetahuan tentang berbagai jenis teks yang berlaku atau digunakan dalam komunitas wacana misalnya, teks naratif, deskripsi, eksposisi dan lain sebagainya. Terdapat unsur yang membentuk definisi tersebut, yaitu interpretasi, kolaborasi, konvensi, pengetahuan kultural, pemecahan

masalah, refleksi, dan penggunaan bahasa. Tujuh unsur tersebut merupakan prinsip-prinsip dari literasi.

1.5.3.2 Prinsip-prinsip Literasi

Dalam dunia pendidikan bahasa berbasis pada literasi seyogyanya dilaksanakan dengan mengikuti tujuh prinsip sebagai berikut :

1. Literasi adalah kecakapan hidup (*life skills*) yang memungkinkan manusia berfungsi maksimal sebagai anggota masyarakat. Pendidikan bahasa yang diajarkan sejak tingkat dasar melatih dan memberdayakan siswa untuk memfungsikan bahasa sesuai dengan konvensinya dalam kehidupan nyata seperti cara membuat CV, surat lamaran kerja, membaca jadwal penerbangan, membaca menu, dan lain-lain.
2. Literasi mencakup kemampuan reseptif dan produktif dalam upaya berwacana secara tertulis maupun secara lisan. Pendidikan bahasa sejak dini membiasakan siswa berekspresi, baik secara lisan maupun secara tulisan. Ditingkat tinggi, (maha)siswa mampu mereproduksi ilmu pengetahuan berupa karya ilmiah, fiksi, dan sebagainya. Dengan kata lain, (maha)siswa secara bertahap melakukan konstruksi dan rekonstruksi, karena bahasa itu sendiri bersifat konstruktif dan generatif.
3. Literasi adalah kemampuan memecahkan masalah. Berbaca-tulis merupakan kegiatan mengetahui hubungan antarkata dan antarunit bahasa dalam wacana, serta teks dan dunia tanpa batas. Pendidikan

bahasa juga melatih siswa untuk dapat berfikir secara kritis. Bahasa adalah alat yang digunakan untuk berpikir. Mengajarkan bahasa seyogyanya melatih siswa menggunakan bahasa dengan nalar. Pengajaran berpikir kritis (*critical thinking*) seyogyanya merupakan bagian dari kurikulum pendidikan guru sekolah dasar (PGSD). Karena itu, terdapat argumen yang menyarankan agar 3-R dapat diubah menjadi 4-R, yaitu : *reading, writing, arithmetic, dan reasoning*. Para guru SD sejak dini seyogyanya menanamkan kebiasaan 4-R secara integral.

4. Literasi adalah refleksi dari penguasaan dan apresiasi budaya. Berbaca-tulis selalu ada dalam sistem budaya (kepercayaan, sikap, cara, dan tujuan budaya). Pendidikan bahasa seyogyanya mengajarkan pengetahuan budaya. Sikap abai terhadap budaya dapat menyebabkan dekontekstualisasi bahasa dari budayanya. Berbahasa tunduk kepada konvensi yang disepakati oleh anggota masyarakat ujar dan menjadikan pelaku budaya terkait (penutur asli) sebagai model. Penggunaan isyarat atau *gestures* sangat kultural dan konvensional dan mesti diajarkan secara integral.
5. Literasi adalah kegiatan refleksi (diri). Penulis dan pembaca senantiasa berpikir ihwal bahasa dan mengaitkannya dengan pengalaman subjektif dan dunianya. Pendidikan seyogyanya menanamkan pada diri sendiri dalam melakukan refleksi atas bahasa sendiri maupun bahasa orang lain. Pendidikan bahasa seyogyanya menanamkan diri (maha)siswa kebiasaan melakukan refleksi atas

bahasa sendiri maupun bahasa orang lain, yakni kesadaran terhadap metakomunikasi. Pendidikan bahasa juga mengajarkan kesadaran atas perbedaan antar aspek pengetahuan bahasa (*usage*) dan penggunaan bahasa dalam situasi komunikasi yang sebenarnya (*use*). Refleksi merupakan konstruk atau pemahaman yang terus berkembang dan semakin canggih (*developmental construct*). Dalam upaya melakukan refleksi guru bahasa pun berkembang, yakni dari tingkat pedagogi, profesi, dan politik.

6. Literasi adalah hasil kolaborasi. Berbaca-tulis selalu melibatkan kolaborasi antara dua pihak yang berkomunikasi. Penulis (tidak) menuliskan sesuatu berdasarkan pemahamannya ihwal calon pembaca. Pembaca pun harus mengerahkan segala pengetahuan dan pengalamannya untuk memaknai tulisan itu. Pendidikan bahasa sejak dini untuk melatih siswa dalam menggunakan bahasa melalui kegiatan kolaboratif. Segala ketrampilan berbahasa sebaiknya dibangun lewat kegiatan kolaborasi.
7. Literasi adalah kegiatan melakukan interpretasi. Penulis memaknai (menginterpretasikan) alam semesta dan pengalaman subjektifnya lewat kata-kata, dan pembaca memaknai interpretasi penulis tersebut. Pendidikan bahasa sejak dini seyogyanya melatih (maha)siswa melakukan interpretasi (mencari, menebak, dan membangun makna) atas berbagai jenis teks dalam wacana tekstual, visual, dan digital di berbagai ranah kehidupan dan bidang ilmu. Pendidikan bahasa seyogyanya sejak dini mengintegrasikan bahasa, sebagai media,

dengan pusparagam konten untuk membangun literasi di berbagai bidang ilmu (*content area literacy*).

1.5.3.3 Tingkatan Literasi

Literasi tidaklah sama rata atau seragam, hal ini dikarenakan literasi memiliki tingkatan-tingkatan yang menanjak. Apabila seseorang telah menguasai satu tahapan literasi, maka ia memiliki pijakan untuk naik ke tingkatan literasi yang berikutnya. Wells (1987:111) menyebutkan bahwa terdapat empat tingkatan dalam literasi, yaitu : *performative*, *functional*, *informational*, dan *epistemic*.

Seseorang yang tingkat literasinya berada pada tingkat *performative*, maka ia telah mampu membaca dan menulis, serta berbicara dengan simbol-simbol yang digunakan (bahasa). Pada tingkat *functional*, orang tersebut diharapkan telah dapat menggunakan bahasa untuk memenuhi kehidupan sehari-hari seperti membaca buku manual. Pada tingkat *informational*, orang tersebut diharapkan dapat mengakses pengetahuan-pengetahuan yang dibutuhkan melalui bahasa. Sedangkan pada tingkat *epistemic*, orang tersebut dapat mentransformasikan pengetahuan dalam bahasa.

1.5.3.4 Dimensi Literasi

Literasi memiliki hubungan yang erat dengan penggunaan bahasa, dan kini merupakan kajian lintas disiplin yang memiliki tujuh dimensi yang saling terkait. Ketujuh dimensi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Dimensi Geografos (lokal, nasional, regional, dan internasional)

Dalam hal ini, literasi seseorang dapat dikatakan berdimensi lokal, nasional, regional, maupun internasional bergantung pada tingkat pendidikan dan jejaring sosial dan vokasionalnya. Seperti contohnya diplomat yang lebih sering ditantang untuk memiliki literasi internasional daripada bupati.

2. Dimensi Bidang (pendidikan, komunikasi, administrasi, hiburan, militer, dsb)

Literasi bangsa dapat dilihat dalam dimensi ini, seperti tingkat dan efisiensi layanan publik dan militer yang bergantung pada kecanggihan teknologi komunikasi dan persenjataan yang digunakan. Demikian pula dengan pendidikan, semakin berkualitasnya pendidikan maka akan menghasilkan literasi yang berkualitas tinggi pula.

3. Dimensi Ketrampilan (membaca, menulis, menghitung, berbicara)

Kemampuan seseorang dalam berliterasi akan tampak pada kegiatan membaca, menulis, menghitung, dan berbicara. Seperti contohnya, setiap sarjana mampu membaca tetapi tidak semua sarjana mampu menulis. Kualitas tulisan tersebut bergantung pada “gizi” bacaan yang disantapnya. “Gizi” itu akan tampak ketika dia berbicara. Untuk menjadi sarjana yang baik, tidak cukup dengan mengandalkan literasi, namun harus dilengkapi juga dengan numerasi. Dalam tradisi Barat biasa disebut dengan *reading*, *writing*, dan *arithmetic*.

4. Dimensi Fungsi (memecahkan persoalan, mendapatkan pekerjaan, mencapai tujuan, mengembangkan pengetahuan, mengembangkan potensi diri)

Seseorang yang memiliki literat karena pendidikannya, akan mampu memecahkan persoalan, tidak sulit mendapatkan pekerjaan, memiliki potensi untuk mencapai tujuan hidupnya, dan gesit dalam mengembangkan serta memproduksi ilmu pengetahuan (kepakaran).

5. Dimensi Media (teks, cetak, visual, digital)

Untuk menjadi literat di era globalisasi seperti saat ini, orang tidak cukup hanya mengandalkan kemampuan membaca dan menulis teks alfabetis saja, melainkan juga harus mengandalkan kemampuan membaca dan menulis teks cetak, visual, dan digital. Maka dari itu, berkembanglah literasi visual, literasi digital, dan literasi virtual.

6. Dimensi Jumlah (satu, dua, beberapa)

Orang multiterat mampu berinteraksi dalam berbagai situasi. Kemampuan ini tumbuh dikarenakan proses pendidikan yang berkualitas tinggi. Literasi, seperti halnya kemampuan seseorang dalam berkomunikasi, bersifat relatif.

7. Dimensi Bahasa (etnis lokal, nasional, regional, internasional)

Ada *literacy* yang singular, ada pula *literacies* yang plural. Hal ini beranalogi ke dimensi monolingual, bilingual, dan multilingual. Seperti contoh ada mahasiswa Sunda dengan mengambil jurusan bahasa Inggris, yang berarti orang tersebut multilingual dalam bahasa Sunda, Indonesia, dan Inggris.

1.5.3.5 Model Literasi

Menurut UNESCO yang dikutip dari Nasution (2013: 12-13), ada enam model kelangsungan hidup dalam literasi pada abad 21 yang terdiri dari hal-hal berikut ini :

1. *Basic Literacy*

Dapat disebut juga sebagai Literasi Fungsional (*Functional Literacy*) yang merupakan kemampuan dasar literasi atau sistem belajar konvensional seperti bagaimana menulis, membaca, dan melakukan perhitungan numerik serta mengoperasikannya. Sehingga setiap individu dapat berfungsi dan memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi di masyarakat, di rumah, di kantor, maupun di sekolah.

2. *Computer Literacy*

Merupakan seperangkat keterampilan, sikap, dan pengetahuan yang diperlukan untuk memahami dan mengoperasikan fungsi-fungsi dasar teknologi informasi dan komunikasi. Contohnya seperti perangkat dan alat-alat seperti komputer pribadi (PC), laptop, ponsel, iPod, dan lain sebagainya. Literasi komputer dapat dibagi dalam dua jenis, yaitu *hardware* dan *software*.

3. *Media Literacy*

Merupakan seperangkat keterampilan, sikap, dan pengetahuan yang diperlukan untuk memahami dan memanfaatkan berbagai jenis media dan format dimana informasi dapat dikomunikasikan dari pengirim kepada penerima. Contohnya seperti gambar, suara, dan video.

Komunikasi tersebut dapat berjalan antar individu, dan dari individu ke kelompok ataupun sebaliknya.

4. *Distance Learning dan E-learning*

Merupakan istilah yang merujuk pada modalitas pendidikan dan pelatihan yang menggunakan jaringan telekomunikasi. Khususnya *world wide web* (www) dan internet yang digunakan sebagai ruang kelas virtual bukan ruang kelas fisik. Dalam *distance learning* dan *e-learning*, baik guru maupun siswa dapat berinteraksi secara online. Sehingga siswa dapat menyelesaikan tugas dari rumah ataupun dimana saja yang dapat memperoleh akses internet maupun dari saluran kabel telpon.

5. *Cultural Literacy*

Merupakan literasi budaya yang berarti pengetahuan, dan pemahaman tentang bagaimana suatu negara, agama, suku, etnis, keyakinan, simbol, perayaan, dan cara komunikasi tradisional, penciptaan, penyimpanan, penanganan, pelestarian, dan pengetahuan yang menggunakan teknologi. Hal ini merupakan sebuah elemen penting dari pemahaman literasi informasi adalah kesadaran tentang bagaimana faktor budaya berdampak secara positif maupun negatif dalam hal penggunaan informasi modern dan teknologi komunikasi.

6. *Information Literacy*

Merupakan sebuah hubungan yang erat kaitannya dengan pembelajaran untuk dapat belajar dan berpikir secara kritis. Hal inilah yang menjadi tujuan pendidikan formal tetapi sering tidak terintegrasi

ke dalam kurikulum, silabus dan rencana pelajaran. Namun, terkadang di beberapa negara lebih sering menggunakan istilah *information competencies* atau *information fluency* atau menggunakan istilah-istilah lainnya.

1.6 Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah abstraksi mengenai fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu (Singarimbun dan Effendi, 1989:34). Definisi konseptual disini untuk menjelaskan mengenai pembatasan antara satu konsep dengan konsep yang lain sebagai penggambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman tentang pengertian, pembahasan atau istilah yang ada pada masing-masing variabel. Maka dari itu penulis akan memberikan definisi konseptual yang berhubungan dengan penelitian ini antara lain :

(1) Manajemen Strategi

Manajemen Strategi adalah kumpulan keputusan dan tindakan yang dibuat oleh manajemen puncak dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran organisasi dalam penyusunan dan implementasi strategi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.

(2) Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah adalah suatu organisasi penyelenggara urusan pemerintahan dengan segala kegiatan atau usaha yang terorganisir dalam kedaulatan dan berlandaskan Asas Otonomi dan tugas pembantuan

dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengenai rakyat atau penduduk serta wilayah demi tercapainya tujuan negara.

(3) Literasi

Literasi adalah kemampuan seseorang dalam membaca, menulis, berhitung melalui materi tertulis dan variannya, serta dapat berkomunikasi dengan baik dalam kehidupan bermasyarakat dengan wacana sebagai representasi pengalaman, pikiran, perasaan, dan gagasan secara tepat sesuai dengan tujuan.

1.7 Definisi Operasional

Menurut Dian Rahmawati (2010:22), definisi operasional merupakan indikator-indikator untuk mengatur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Dengan kata lain definisi operasional merupakan operasionalisasi dari tataran teoritik ke empirik. Definisi operasional juga dapat membantu peneliti yang ingin menggunakan variabel yang sama untuk menentukan apakah akan menggunakan pengukuran yang sama atau tidak.

(1) Analisis Lingkungan Strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes

a. Identifikasi Visi dan Misi

Kemampuan organisasi dalam mengidentifikasi visi dan misi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes untuk mengukur kinerja organisasi.

b. Analisis lingkungan strategi dengan SWOT

Kemampuan organisasi untuk merespon secara efektif terhadap perubahan yang ada pada internal maupun eksternal organisasi.

1. Lingkungan Internal

a) *Strength* (kekuatan)

- Kemampuan organisasi untuk dapat berkembang lebih cepat
- Kemampuan organisasi dalam mewaspadai terhadap perubahan lingkungan yang tidak menentu

b) *Weakness* (kelemahan)

- Kemampuan organisasi dalam meminimalkan kelemahan yang ada dengan menghindari ancaman
- Kemampuan organisasi dalam mengatasi kerugian dari strategi yang dilaksanakan

2. Lingkungan Eksternal

a) *Opportunities* (peluang)

- Kemampuan organisasi untuk memanfaatkan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan
- Kemampuan organisasi untuk merumuskan strategi yang sesuai dengan kondisi yang dibutuhkan masyarakat

b) *Threat* (ancaman)

- Kemampuan organisasi dalam mengidentifikasi kendala yang ada
- Kemampuan organisasi dalam mengantisipasi dan memberikan solusi terhadap keluhan masyarakat

c. Analisis isu strategi

Kemampuan organisasi untuk menyusun strategi yang efektif sehingga mendapatkan keuntungan dari kekuatan dan peluang sekaligus meminimalkan ataupun mengatasi kelemahan dan ancaman yang ada.

1. *Strength / Opportunities (S.O)*

Strategi yang digunakan untuk mendapatkan keuntungan dari berbagai peluang yang tersedia.

2. *Strength / Threat (S.T)*

Strategi yang menggunakan kekuatan untuk menghindari berbagai ancaman yang ada.

3. *Weakness / Opportunities (W.O)*

Strategi yang digunakan untuk mengatasi kelemahan dengan memanfaatkan berbagai peluang.

4. *Weakness / Threat (W.T)*

Strategi yang digunakan untuk meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman.

(2) Strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam menanggulangi buta aksara di Kabupaten Brebes

Kemampuan organisasi dalam membuat sebuah metode ataupun rencana yang digunakan untuk mencapai tujuan organisasi sekaligus untuk memberikan solusi terhadap berbagai masalah yang ada dengan beberapa cara sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi alternatif-alternatif umum yang dapat digunakan untuk menjawab isu-isu strategis.
- b. Mempelajari kendala-kendala yang memungkinkan muncul dalam pelaksanaan alternatif tersebut.
- c. Merumuskan usulan-usulan utama yang dapat digunakan untuk mewujudkan alternatif-alternatif tersebut, sekaligus mengantisipasi kemungkinan kendala-kendala yang ada.
- d. Merumuskan kegiatan utama yang harus dilakukan dalam beberapa tahun kedepan.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Dian Rahmawati (2010:22), metode deskriptif kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif bertujuan menggambarkan tanpa mengukur untuk memperoleh data yang berupa angka. Oleh karena itu, penelitian ini hanya untuk memfokuskan pada penggambaran dan pemecahan masalah yang dianalisa secara kualitatif.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian di Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes yang beralamat di Jalan Jenderal Sudirman Nomor 187, Kecamatan Brebes, Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Adapun alasan penulis memilih lokasi

penelitian tersebut bahwa di Kabupaten Brebes masih terdapat masyarakat yang menyandang status buta aksara, dengan jumlah 65.988 orang. Angka tersebut merupakan jumlah tertinggi penyandang buta aksara di Jawa Tengah, sehingga Kabupaten Brebes merupakan salah satu kabupaten dengan tingkat buta aksara tertinggi. Selain itu, Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes mempunyai peran yang sangat penting dalam melakukan upaya pemberantasan buta aksara di kalangan masyarakat Kabupaten Brebes. Oleh karena itu, penulis ingin mengetahui strategi Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes dalam menanggulangi buta aksara.

1.8.3 Jenis Data

Dalam penelitian ini, karena yang digunakan merupakan metode deskriptif kualitatif, maka data yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder. Menurut Dian (2010:32), data primer dan sekunder adalah sebagai berikut :

1. Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian yang diperoleh secara langsung dari rutinitas analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian.
Informasi atau data yang diperoleh secara langsung dari Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes yang terkait dalam upaya penanggulangan jumlah penderita buta aksara di Kabupaten Brebes pada tahun 2015.
2. Data sekunder adalah semua informasi yang diperoleh secara tidak langsung melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep peneliti ataupun yang terkait dengannya di dalam unit analisis yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

Dokumen-dokumen atau literatur yang penulis gunakan berupa buku, jurnal, peraturan perundang-undangan, internet, media massa, arisp, dokumen dan lain sebagainya yang berkaitan dengan upaya pemerintah dalam penanggulangan buta aksara di Kabupaten Brebes pada tahun 2015.

1.8.4 Unit Analisis Data

Penelitian ini membutuhkan informasi sebagai sarana pendukung dalam memperoleh data untuk mengetahui Strategi Pemerintah Kabupaten Brebes dalam menanggulangi masalah buta aksara di Kabupaten Brebes.

Unit analisa dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes
2. Pegawai Dinas Pendidikan Kabupaten Brebes
3. Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat di Kabupaten Brebes

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

(1) Observasi

Merupakan metode pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan secara sistematis mengenai fenomena-fenomena atau peristiwa yang ada baik secara langsung maupun tidak langsung.

(2) Dokumentasi

Merupakan metode pengumpulan data dengan cara mengutip data yang diperlukan oleh penulis dalam bentuk catatan, buku, transkrip, majalah, surat kabar, notulen rapat, agenda, dan lain sebagainya.

(3) Wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) dan yang diwawancarai (*interviewee*) dengan cara pewawancara mengajukan beberapa pertanyaan secara langsung kepada responden atau narasumber.

1.8.6 Teknik Analisis Data

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik analisa data deskriptif kualitatif. Data-data yang telah terkumpul dari hasil wawancara dan dokumentasi. kemudian akan diklasifikasikan berdasarkan jenis data dan selanjutnya akan disusun secara logis untuk menjawab permasalahan.

Bogdan dan Taylor menyatakan bahwa analisis data merupakan suatu proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (*ide*) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis tersebut. Sehingga akan dapat dengan mudah dipahami oleh peneliti dan hasilnya dapat menjadi informasi kepada orang lain (Lexy J. Moleong, 1993 : 103). Adapun langkah-langkah dalam penelitian kualitatif ini adalah :

(1) Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi, dan pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

(2) Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan. Reduksi data dilakukan dengan membuat ringkasan catatan dan mengkode data yang diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Oleh karena itu, peneliti melakukan reduksi data agar dapat menggolongkan, mengarahkan, menyisihkan yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sehingga dapat ditarik kesimpulan.

(3) Penyajian Data

Penyajian data merupakan salah satu langkah dalam pembuatan laporan hasil penelitian yang dilakukan untuk mengatur data secara teratur sehingga dapat dipahami maupun mudah dimengerti. Data yang diperoleh direduksi yang selanjutnya akan disajikan ke dalam bentuk laporan yang sistematis.

(4) Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan kegiatan analisis yang dilakukan setelah data direduksi dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan dan mampu menjawab permasalahan, serta mampu menjawab permasalahan dan tujuan yang hendak dicapai.