

Tata Kelola Pendidikan

PADA DAERAH OTONOM BARU

Buku referensi ini memuat sejumlah tinjauan konseptual dan juga hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis. Buku ini dimaksudkan dapat dibaca dan digunakan oleh pembaca, dosen, guru dan peminat kajian kelembagaan pemerintah, otonomi daerah dan kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini perkenankan penulis mengucapkan terima kasih kepada rekan dosen pada FISIP Universitas Lampung, khususnya pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unila, atas kerjasama dan sumbangsin pemikirannya sehingga mampu berkontribusi terhadap finalisasi buku ini.



Simon Sumanjoyo Hutagalung dilahirkan di Teluk Betung pada tanggal 28 Juni 1981. Pendidikan Sarjana ditempuh di Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung hingga memperoleh gelar sarjana administrasi negara pada tahun 2004. Pada tahun 2008 melanjutkan studi pascasarjana pada Program S-2 Administrasi Negara FISIPOL Universitas Gadjah Mada, diselesaikan pada tahun 2010. Beliau diangkat sebagai dosen tetap pada Jurusan

Administrasi Negara FISIP Unila sejak tahun 2005 hingga sekarang. Selama mengabdikan sebagai dosen tercatat telah menghasilkan beberapa hasil penelitian dan pengabdian pada masyarakat yang bersumber dari dana Universitas Depdiknas/Kementrian Ristekdikti dan Pemerintah Daerah. Beliau juga menulis berbagai artikel populer pada media massa lokal dan nasional.

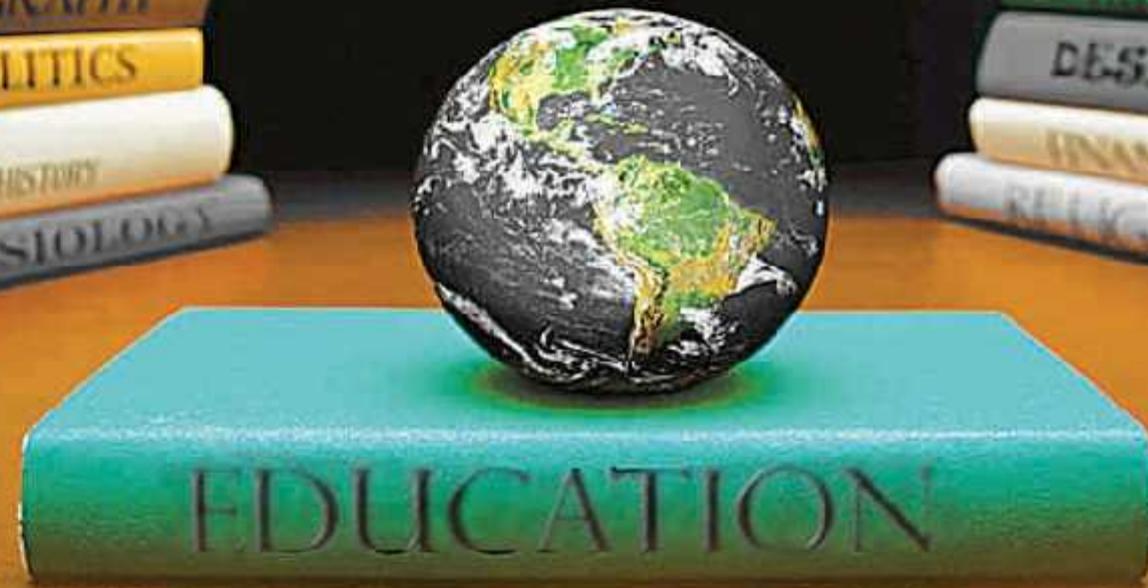
AURA
ANUSIRAH UTAMA BAHARJA

• aura-publishing
• @Aura_Publishing
• www.aura-publishing.com



TATA KELOLA PENDIDIKAN PADA DAERAH OTONOM BARU

Simon Sumanjoyo Hutagalung, S.A.N., M.P.A.



Tata Kelola Pendidikan

PADA DAERAH OTONOM BARU

Simon Sumanjoyo Hutagalung, S.A.N., M.P.A.

Tata Kelola Pendidikan

PADA DAERAH OTONOM BARU

Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

Kutipan Pasal 72 :

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Simon Sumanjoyo Hutagalung, S.A.N., M.P.

Tata Kelola Pendidikan

PADA DAERAH OTONOM BARU

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Tata Kelola Pendidikan Pada Daerah Otonom Baru

Penulis:
Simon Sumanjoyo Hutagalung, S.A.N., M.P.A.

Editor:
Moh. Nizar

Desain Cover & Layout
Team Aura Creative

Penerbit
AURA
CV. Anugrah Utama Raharja
Anggota IKAPI
No.003/LPU/2013

x + 98 hal : 15,5 x 23 cm
Cetakan, Oktober 2017

ISBN: 978-602-6739-64-3

Alamat

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila
Gedongmeneng Bandar Lampung
HP. 081281430268
E-mail : redaksiaura@gmail.com
Website : www.aura-publishing.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

PRAKATA

Puji syukur marilah kita panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah yang telah diberikan kepada kita semua, sehingga buku ini dapat terselesaikan dengan baik.

Buku referensi ini memuat sejumlah tinjauan konseptual dan juga hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis. Buku ini dimaksudkan dapat dibaca dan digunakan oleh pembaca, dosen, guru dan peminat kajian kelembagaan pemerintah, otonomi daerah dan kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini perkenankan penulis mengucapkan terima kasih kepada rekan dosen pada FISIP Universitas Lampung, khususnya pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unila, atas kerjasama dan sumbangsih pemikirannya sehingga mampu berkontribusi terhadap finalisasi buku ini.

Semoga buku ini dapat memberi kemanfaatan bagi kita semua, untuk kepentingan pengembangan ilmu dan pengetahuan, khususnya dalam bidang pengembangan kajian Ilmu Administrasi Negara. Mohon maaf jika ada hal-hal yang kurang berkenan dalam penulisan buku ini. Saran dan kritik yang membangun selalu kami nantikan demi kesempurnaan buku ini.

Bandar Lampung, 13 Maret 2017

Penulis

Ttd

Simon S. Hutagalung, S.A.N, M.P.A

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
Daftar isi.....	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I. PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang	1
2. Lingkup dan Sistematika	2
BAB II. Menelusuri Konsep Good Governanc	
1. Konsep Good governance	4
2. Pengertian Good governance	6
3. Aktor-aktor Good Governance	8
4. Prinsip-prinsip Good governance	11
5. Pentingnya menegakkan Tata Pemerintahan Yang Baik (Good governance)	22
6. Mewujudkan Good governance.....	25
7. Rangkuman.....	27

BAB III. Konsep dan Kritik New Public Management	
1. Definisi dan Sejarah New public management.....	28
2. Karakteristik New public management.....	30
3. Kritik Terhadap New public management	33
4. Rangkuman.....	34
BAB IV. Otonomi Daerah dan Pemekaran Wilayah	
1. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah	35
1.1. Pengertian Otonomi Daerah.....	36
1.2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah.....	36
1.3. Pemekaran Daerah sebagai Implikasi Otonomi Daerah	36
2. Tinjauan Tentang Pemekaran Wilayah	39
2.1. Pengertian, Sebab-sebab dan Tujuan Pemekaran Wilayah.....	39
2.2. Konsep Pengembangan Wilayah	42
2.3. Dasar Hukum Pemekaran Wilayah	43
2.4. Prosedur dalam Pemekaran Wilayah.....	45
2.5. Peran Pihak-Pihak di Daerah Dalam Pemekaran Wilayah.....	46
3. Rangkuman.....	48
BAB V. DESENTRALISASI PENDIDIKAN DI INDONESIA	
1. Pengertian Desentralisasi	49
2. Pengertian Pendidikan.....	52
3. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang Pendidikan	53
4. Landasan Yuridis Pelaksanaan Pendidikan Daerah	56
5. Pengertian Desentralisasi Pendidikan.....	58
5.1. Desentralisasi Pendidikan Suatu Keharusan	58
5.2. Tuntutan-Tuntutan Desentralisasi Pendidikan.....	59
5.3. Prasyarat Keberhasilan Proses Desentralisasi Pendidikan.....	59
5.4. Desentralisasi Pendidikan Pada Tingkat Sekolah.....	60
6. Kelebihan Dan Kelemahan Desentralisasi Pendidikan	63
7. Rangkuman.....	64

**BAB VI. DESENTRALISASI PENDIDIKAN DAN PROBLEM TATA KELOLA
DI DAERAH OTONOM BARU**

1. Kondisi existing sumber daya penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.	65
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi sumber daya penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.....	71
2.1. Faktor Daya Dukung Sumber Daya Fisik Pelimpahan Kab. Induk.....	71
2.2. Daya Dukung Fasilitas Pendukung di Kabupaten Pesisir Barat.....	75
3. Potensi- potensi kelembagaan penyelenggara pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.	76
3.1. Visi Pendidikan Dari Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat	76
3.2. Potensi Kemitraan Dengan Institusi Lain	77
3.3. Potensi hubungan kelembagaan dalam rangka akselerasi penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat	79
4. Model tata kelola dalam rangka akselerasi penyelenggaraan pendidikan di Kab. Pesisir Barat.	80
5. Strategi Operasionalisasi Model Akselerasi Pendidikan Pada Daerah Baru.....	84
6. Rangkuman.....	90

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas Tahun 2005	18
Tabel 2. Jumlah Sekolah Berdasar Jenjang Pendidikan di Kab. Pesisir Barat Tahun 2015.....	66
Tabel 3. Jumlah Siswa Peningkat Pendidikan Tahun 2015	67
Tabel 4. Jumlah Tenaga Pendidik di Pesisir Barat Berdasar Jenjang Pendidikan Tahun 2015	69
Tabel 5. Rasio Jumlah Sekolah Dasar Terhadap Jumlah Penduduk di Kab. Pesisir Barat	72
Tabel 6. Rasio Jumlah SLTP dan SLTA Terhadap Penduduk di Kab. Pesisir Barat.....	73

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Hasil Survei Kualitas Tata Kelola Pendidikan Pada Pemerintah Daerah di Indonesia Tahun 2013.....	2
Gambar 2. Hubungan Tiga Aktor dalam <i>Governance</i>	9
Gambar3. Siswa Sekolah Dasar Negeri 1 Lemong sedang mengikuti pelajaran	68
Gambar 4. Pola Hubungan Kelembagaan Berbasis Kemitraan.....	79

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam kesepahaman pembuat dan pelaksana kebijakan dicapai satu persepsi mengenai tujuan pendidikan yang mencakup komitmen untuk memastikan setiap anak, dalam kondisi apapun, agar menyelesaikan pendidikan dasar sehingga dapat membaca, menulis, dan berhitung dengan cukup baik untuk memenuhi standar pembelajaran minimal.

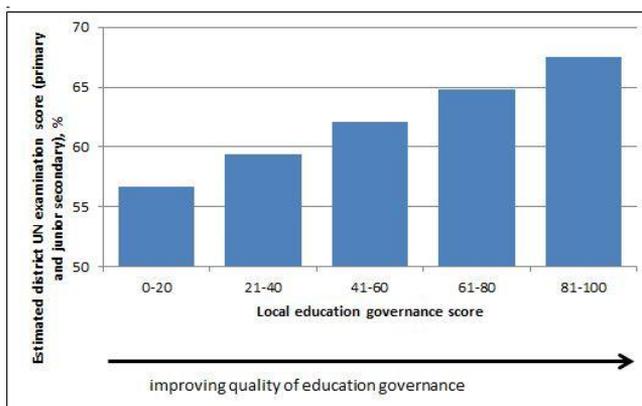
Berbagai upaya untuk mempersempit ketidaksetaraan pendidikan sangat penting dan dapat menjadi dasar bagi pembangunan yang inklusif. Perbedaan kualitas pendidikan nantinya akan mempengaruhi kehidupan di masa mendatang. Namun di beberapa negara, kesenjangan besar dalam pencapaian pendidikan merupakan hal yang biasa, demikian pula di Indonesia.

Sebagian besar wacana global menyoroti kurangnya sumber daya dan distribusi yang tidak merata sebagai penyebab ketidaksetaraan pendidikan. Tapi ini sebagian cerita di Indonesia. Dalam satu dekade terakhir, investasi pemerintah dalam bidang pendidikan melonjak tiga kali lipat secara nyata – suatu tingkat kenaikan yang tidak terjadi di banyak negara lain. Beberapa daerah termiskin mengeluarkan biaya besar dalam pendidikan untuk setiap usia anak sekolah.

Lalu apa yang dapat dilakukan oleh sebuah negara berpendapatan menengah seperti Indonesia untuk mengatasi ketidaksetaraan pendidikan? Kantor Bank Dunia Jakarta baru saja merilis sebuah survei kualitas tata kelola pendidikan pada 50 pemerintah daerah di Indonesia, yang berpendapat bahwa segala upaya untuk mempersempit ketidaksetaraan harus berpusat pada penguatann kapasitas pemerintah daerah dalam menyelenggarakan layanan pendidikan berkualitas bagi anak-anak (Bank Dunia, 2013).

Sejak reformasi desentralisasi yang diperkenalkan pada tahun 1999, pemerintah daerah telah mengambil alih tanggung jawab penyelenggaran dan sebagian besar pembiayaan pendidikan dasar. Laporan menunjukkan bahwa prioritas yang diberikan untuk pendidikan, kualitas masukan yang tersedia, dan distribusinya cenderung lebih baik pada pemerintah daerah dengan kualitas tata kelola yang lebih baik. Selain itu, pemerintah daerah yang memungkinkan partisipasi lokal dalam proses perencanaan menghasilkan sistem manajemen yang lebih transparan dan akuntabel; meningkatkan insentif bagi tenaga pendidikan cenderung membuat hasil yang lebih baik; dan memastikan para guru dibekali dengan lebih baik untuk menyediakan pendidikan yang berkualitas bagi semua.

Namun, laporan ini juga menemukan bahwa tata kelola pendidikan daerah hanya meningkat sedikit dalam tiga tahun terakhir. Dalam beberapa area, tata kelola mengalami kemunduran. Sebagai contoh, jumlah pemerintah daerah yang secara sistematis mendokumentasikan dan menyebarkan contoh-contoh praktik yang baik menurun drastis. Pada praktik perencanaan juga muncul untuk menghindari upaya meningkatkan partisipasi masyarakat. Contohnya, pada tahun 2012, hanya 12 persen pemerintah daerah melakukan konsolidasi atas rencana pembangunan sekolah untuk digunakan dalam proses perencanaan pendidikan di daerahnya.



Gambar 1. Hasil Survei Kualitas Tata Kelola Pendidikan Pada Pemerintah Daerah di Indonesia, 2013.

Kajian tersebut menyoroti beberapa keuntungan pada tingkat sekolah, peningkatan pada level manajemen pemerintah daerah lebih sederhana. Dua pelajaran penting yang muncul dari pengalaman dalam melaksanakan program peningkatan kapasitas seperti ini, antara lain; Pertama, dibutuhkan sebuah pendekatan multi-sektor bagi pengembangan kapasitas. Pejabat Kantor Dinas Pendidikan menyadari bahwa banyak

tantangan utama terkait dengan sistem pada level pemerintah daerah (contohnya sistem perencanaan dan penganggaran) daripada khusus pada sistem pendidikan. Namun, kantor dinas pendidikan sering kali tidak berdaya dalam mengatasi kendala yang lebih luas ini.

Kedua, upaya pengembangan kapasitas perlu disesuaikan dengan situasi lokal. Penguatan tata kelola lebih mudah di beberapa pemerintah daerah dibandingkan dengan daerah lainnya. Sebagai contoh, mempublikasikan informasi anggaran pendidikan lebih mudah dilakukan di daerah yang terkoneksi dengan baik dengan lokal media yang hidup daripada di wilayah terpencil dengan infrastruktur terbatas.

Pesan besarnya adalah penguatan tata kelola dan manajemen dari sistem pendidikan daerah dapat membantu mempersempit ketidaksetaraan pendidikan. Hal ini juga yang mendorong pembahasan di dalam buku ini yang bertujuan agar pembaca dapat memahami dan menganalisis pelaksanaan tata kelola pada sektor pendidikan yang terwujud melalui berbagai penerapan kebijakan pada tingkat pemerintah daerah.

Melalui buku ini diharapkan pembaca dapat mengetahui beberapa konsep penting terkait tata kelola pendidikan pada pemerintah daerah, memahami keterkaitan dan ruang lingkup konsep, variabel dan indikator penting dalam topik tata kelola pendidikan dan pada akhirnya dapat menganalisa beberapa fenomena atau gejala sosial dan kebijakan yang terjadi pada praktek tata kelola pendidikan di pemerintahan daerah.

2. Lingkup dan Sistematika

Pada bab awal dibahas mengenai konsep dan pengertian *Good governance*, aktor *good governance*, prinsip-prinsip *good governance* dan pentingnya menegakkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) serta bahasan tentang mewujudkan *good governance*. Selanjutnya pada bagian kedua, dibahas tentang Definisi dan sejarah *New public management*, karakteristik *new public management* dan juga kritik terhadap *new public management*.

Pada bagian selanjutnya dibahas mengenai konsep dan kebijakan otonomi daerah dan pemekaran wilayah, konsep pengembangan wilayah, dan dasar hukum serta prosedur pemekaran wilayah. Bab selanjutnya dibahas secara lebih fokus tentang desentralisasi pendidikan di Indonesia dan kemudian dilanjutkan bahasan tentang fakta pelaksanaan tata kelola pendidikan pada daerah otonom di Provinsi Lampung yang merupakan hasil riset penulis, disertai juga dengan bahasan model tata kelola pendidikan serta strategi operasional model tersebut pada pemerintah daerah.

Menelusuri Konsep *Good Governance*

1. Konsep *Good governance*

Nugroho (2008: 118) mengemukakan bahwa sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa bukan rahasia lagi pada saat berurusan dengan birokrasi selalu identik dengan hal yang merepotkan, berbelit belit, dan terkadang mengeluarkan biaya ekstra, serta praktik kolusi, korupsi dan nepotisme di tubuh pemerintahan. Gejala ketidakpercayaan publik itu yang memunculkan istilah *good governance* di Indonesia, hal ini dikarenakan tersumbatnya atau terbatasnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial terhadap pemerintah. *Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan seperti yang dikemukakan Santosa (2008: 130), ada tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggaraan pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke *governance* yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani, maka dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kata *governance* dan *government* sering disalahartikan dan digunakan secara tumpang tindih. Rewansyah (2010:80) menjelaskan bahwa meskipun antara dua kata tersebut terdapat hubungan yang erat, tetapi pengertian yang terkandung dalam kata *governance* jauh lebih luas dari kata *government* meskipun kata asalnya sama, yaitu *to govern*. Padanan kata *governance* dalam Bahasa Indonesia adalah penabdiran, berarti: pemerintahan, pengelolaan. Dasar kata dari penabdiran adalah tadbir, dalam Kamus

Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: perihal mengurus atau mengatur (memimpin, mengelola); pemerintahan; administrasi negara (publik). Penabdir berarti: penyelenggara, pengurus, dan pengelola. Dalam bahasa Indonesia umumnya kata *government* diterjemahkan sebagai pemerintah atau sama maknanya dengan penabdir, namun kata penabdiran kurang familiar ditelinga masyarakat.

Pemerintah atau *government* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai: “*the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in nation, state, city, etc.*” Atau dalam bahasa Indonesia berarti: “pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.”

Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris: “*Governance*” yaitu: “*the act, fact, manner of governing,*” berarti: “tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan.” Dengan demikian “*governance*” adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman dalam Sedarmayanti (2009:273) bahwa *governance* lebih merupakan:

“Serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dalam intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.”

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for sustainable human development*”, seperti dikutip oleh Sedarmayanti (2004:3) mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut:

“Governance is exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.”

Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan intergritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat.

UNESCAP (2009:1) mendefinisikan *governance* sebagai “*Governance means the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented).*” Apabila diterjemahkan menjadi tata kelola (*governance*) merupakan proses pengambilan keputusan dan proses dengan mana keputusan tersebut akan diimplementasikan (atau tidak diimplementasikan).

Tjokroamidjojo dalam Sunarso (2013: 172) mengemukakan *governance* artinya memerintah, menguasai dan mengurus. Proses penyelenggaraan kekuasaan negara

dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services* disebut *governance* (pemerintah/ pemerintahan). Sedangkan praktik terbaik disebut *good governance* (keperintahan yang baik).

Dalam konsep *good governance* yang dikemukakan Nugroho (2008: 118) adalah aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanggung jawab dan tanggung gugat tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada para *stakeholders*, yakni masyarakat luas.

Sedarmayanti (2009: 274) menjelaskan arti *good* dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung pemahaman:

- a. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
- b. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif, efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan.

Menurut UNDP dalam Rewansyah (2010:85), ada tiga model *good governance*, yaitu:

- a. Pemerintahan Politik (*Political Governance*) yang mengacu pada proses-proses pembuatan berbagai keputusan untuk perumusan kebijakan strategis (*policy strategy formulation*);
- b. Pemerintahan Ekonomi (*Economic Governance*) yang mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy making proseses*) yang memfasilitasi kegiatan ekonomi dalam negeri dan interaksi diantara para pelaku ekonomi. Pemerintahan ekonomi ini memiliki implikasi terhadap masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.
- c. Pemerintahan Administratif (*Administrative Governance*) yang mengacu kepada sistem implementasi kebijakan.

2. Pengertian *Good governance*

Sedarmayanti (2003:2) menyatakan bahwa *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *publik goods and service*. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) salah satu unsur yang harus terpenuhi adalah adanya komitmen dari semua anggota

dalam satuan organisasi/ lembaga dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, mengedepankan dan mempertimbangkan unsur-unsur efektivitas, efisiensi dan ekonomis dalam memberikan layanan prima kepada publik.

Terdapat beberapa pendapat tentang pengertian *good governance*. OECD dan *World Bank* dalam Sedarmayanti (2009:273) mengartikan *good governance*:

“Penyelenggaraan manajemen pembangunan solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik dan administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menjalankan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.”

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for sustainable human development*” (1997), mendefinisikan *good governance* sebagai “Hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat.”

Pendapat lain, yaitu menurut Lembaga Administrasi Negara (2000) dalam Sedarmayanti (2009:276) menyimpulkan bahwa wujud *Good Governance* sebagai:

“Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dengan bertanggungjawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga “kesinergian” interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.”

Selanjutnya Lembaga Administrasi Negara dalam Sedarmayanti (2009:276) mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada:

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, autonomy and devolution of power, and assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien. Dalam buku Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) menyatakan bahwa *good governance* secara tersurat maupun tersirat tertuang dalam tata nilai penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang meliputi prinsip-prinsip: supremasi hukum,

keadilan, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesional, cepat tanggap, efektif dan efisien, berdaya saing, dan akuntabel (LANRI, 2003).

Menurut Santosa dalam Rewansyah (2010:91), sebuah *governance* dikatakan baik apabila sumberdaya dan masalah-masalah publik dikelola secara efektif dan efisien dan merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat. sementara itu, Keraf dalam Rewansyah (2010:91) mengartikan *good governance* sebagai:

“Keberadaan dan berfungsinya beberapa perangkat kelembagaan publik sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa terjamin dengan baik.”

Dari pendapat-pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan *good governance* adalah penyelenggaraan kekuasaan negara dan administrasi yang melibatkan aktor pemerintah, swasta dan masyarakat guna mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien.

3. Aktor-aktor Good Governance

Good governance melibatkan banyak pelaku (*multi stakeholders*) baik dari pemerintah maupun di luar pemerintah. Jika menggunakan model tiga bagian dari Cohen dan Arato yang dikutip oleh Rewansyah (2010:100) untuk memahami ranah praktik sosial, maka terdapat tiga pelaku yang bisa diidentifikasi, yakni negara (masyarakat politik), korporasi (masyarakat ekonomi) dan masyarakat sipil. Jika menggunakan model empat ranah praktik sosial seperti yang diperkenalkan Friedmann dalam Rewansyah (2010:100), maka dapat ditemukan empat kelompok pelaku yakni negara, masyarakat politik, korporasi ekonomi dan masyarakat sipil. Rochman dalam Rewansyah (2010:100) merinci pelaku-pelaku *good governance* yakni negara, organisasi politik, organisasi non-pemerintah, kelompok bisnis dan komunitas masyarakat.

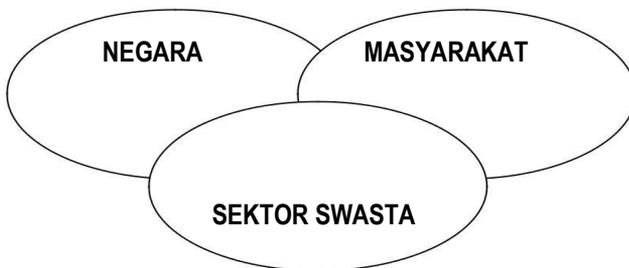
Sedarmayanti (2009:280) menjelaskan aktor-aktor *good governance* sebagai berikut:

- a) Negara atau pemerintah, konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan-kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Negara sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga politik dan lembaga sektor publik. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan di dalam pasar dapat dihindari.

- b) Sektor swasta, pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan perdagangan, perbankan, koperasi termasuk kegiatan sektor informal.
- c) Masyarakat madani atau *civil society* kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi.

Rewansyah (2010:101) menjelaskan, meskipun pelaku-pelaku *good governance* ini memiliki ideologi yang berbeda-beda dimana negara (pemerintah) adalah kekuasaan, ideologi swasta adalah kapital (modal), dan ideologi masyarakat madani adalah demokrasi dan kebebasan, tetapi mereka harus dapat bekerja sama, bukan untuk mencapai tujuan masing-masing melainkan untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi, tujuan kehidupan berbangsa bernegara, yaitu membentuk masyarakat bangsa yang adil dan sejahtera.

Effendi (2005:2) menjabarkan, penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinerjik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.



Gambar 2. Hubungan Tiga Aktor dalam Governance

Sumber: Sedarmayanti (2009:280) Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan masa Depan.

Budiati (2012:51) menjelaskan *good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik (pilar-pilar *good governance*). Jenis lembaga tersebut dan perannya adalah sebagai berikut:

a) Negara

1. Menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil;
2. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
3. Menyediakan *public service* yang efektif dan akuntabel;
4. Menegakkan HAM;
5. Melindungi lingkungan hidup;
6. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik.

b) Sektor swasta

1. Menjalankan industri;
2. Menciptakan lapangan kerja;
3. Menyediakan insentif bagi karyawan;
4. Meningkatkan standar kehidupan masyarakat;
5. Memelihara lingkungan hidup;
6. Menaati peraturan
7. Melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi pada masyarakat;
8. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM.

c) Masyarakat madani:

1. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;
2. Mempengaruhi kebijakan;
3. Berfungsi sebagai sarana *checks and balances* pemerintah;
4. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;
5. Mengembangkan SDM;
6. Berfungsi sebagai sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

Ketiga lembaga di atas merupakan pendukung utama dalam terciptanya *good governance*. Sistem pemerintahan yang baik dapat diwujudkan apabila terciptanya sinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Negara harus mampu menciptakan suatu kondisi yang kondusif bagi terselenggaranya suatu pemerintahan yang baik. Adanya perbaikan mengenai sistem politik, sistem pemerintahan dan lebih memperhatikan pelayanan publik. Kondisi seperti ini dapat menarik minat kalangan swasta untuk berkembang lagi. Jika usaha swasta ini meningkat maka pengangguran dapat teratasi dengan adanya investasi di negeri ini. Dan masyarakat harus lebih kritis terhadap pemerintah mengenai apa yang dilakukan dalam pembangunan ini.

Dari penjelasan diatas, beberapa ahli memiliki pendapat yang berbeda mengenai aktor yang terlibat dalam pelaksanaan *good governance*, namun dalam penelitian ini menggunakan model tiga bagian (*three part model*) dari Cohen dan Arato dimana terdapat tiga pelaku yang bisa diidentifikasi, yakni negara (masyarakat politik), korporasi (masyarakat ekonomi) dan masyarakat sipil.

4. Prinsip-prinsip *Good governance*

Prinsip atau asas disini adalah padanan kata *principles* (Inggris) atau *beginsel* (Belanda) diartikan sebagai “*an accepted or professed rule of action or conduct*” atau “*a basic law, axiom, or doctrine*” atau “*basic knowledge or conceptual foundations*”. Rewansyah (2010:94) menjelaskan bahwa prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dapat diibaratkan rambu lalu lintas, marka jalan, peta jalan dan pedoman perjalanan. Prinsip-prinsip diperlukan untuk mempelancar hubungan pemerintahan (lalu lintas urusan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah atau warga masyarakat. Jika dianalogikan dengan *traffic management*, diperlukan rambu-rambu, marka jalan dan sebagai pedoman perjalanan yang wajib ditaati oleh setiap pengguna jalan, dengan segala *enforcement*-nya, agar setiap orang tiba tepat waktu di tujuan dengan selamat sentosa. Prinsip-prinsip pemerintahan bersifat normatif, bersumber dari sistem nilai dan etika pemerintahan yang menjadi pegangan penyelenggara dalam menjalankan pemerintahan.

Ada beberapa pendapat mengenai prinsip-prinsip *good governance*, UNDP dalam Sedarmayanti (2004:5) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adalah meliputi:

- a) Partisipasi (*Participation*), setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b) Aturan Hukum (*Rule of Law*): kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang Hak-hak asasi manusia.
- c) Transparansi (*Transparency*): Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dari informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.
- d) Daya tanggap (*Responsiveness*): setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*);
- e) Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah;
- f) Berkeadilan (*Equity*): pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
- g) Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia;
- h) Akuntabilitas (*Accountability*): para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam organisasi sector public (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda, tergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal;

- i) *Bervisi Strategis (Strategic Vision)*: para pemimpin dan masyarakat memiliki persepektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*). Bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek histori, cultural, dan kompleksitas yang mendasari perspektif mereka;

Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang dikutip oleh Rewansyah (2010:99) menetapkan tujuh asas penyelenggaraan negara yang baik, yaitu:

- a) Asas Kepastian Hukum, yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- b) Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang mengutamakan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.
- c) Asas Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d) Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- e) Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f) Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g) Asas akuntabilitas, yaitu asas dimana setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapat lain oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2003) dalam Sedarmayanti (2009:287) mengungkapkan prinsip-prinsip *good governance* antara lain yaitu akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, supremasi hukum, keadilan, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien, dan berdaya saing.

Mustopadidjaja dalam Sedarmayanti (2009:284) mengatakan prinsip-prinsip *good governance* adalah demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, dan konsistensi kebijakan dan kepastian hukum. Sedarmayanti (2009:289) menyebutkan bahwa ada empat prinsip utama dalam pelaksanaan *good governance*, yaitu:

a) Akuntabilitas (pertanggung gugatan) politik, terdiri dari:

Pertama, pertanggung gugatan politik, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat atau penguasa secara berkala, tidak ada usaha membangun monoloyalitas secara sistematis, dan adanya definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah kerangka penegakkan hukum.

Kedua, pertanggunggugatan publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*). Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem pemantauan dan mengontrol kinerja kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumber daya, serta transparansi manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan dari pengumpulan sumber daya.

b) Transparansi (keterbukaan) dapat dilihat dari 3 aspek: (1) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah,

(3) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan transparansi membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan. Terutama informasi handal berkaitan masalah hukum, peraturan, dan hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan, adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan, adanya peraturan yang mengatur kewajiban pemerintah daerah menyediakan informasi kepada masyarakat, serta menumbuhkan budaya di tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.

- c) Partisipasi (melibatkan masyarakat terutama aspirasinya) dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi. Keterlibatan dimaksud bukan dalam prinsip terwakilinya aspirasi masyarakat melalui wakil di DPR melainkan keterlibatan secara langsung atau tidak, usulan dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama memberi kebebasan kepada rakyat untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan.
- d) Supremasi hukum aparat birokrasi, berarti ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta, dan dari segi masyarakat sipil berarti ada kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak warga negara dalam menegakkan pertanggungjawaban pemerintah. Persyaratan konsep supremasi hukum adalah:
- 1) Supremasi hukum: setiap tindakan negara harus dilandasi hukum bukan didasarkan pada tindakan sepihak dengan kekuasaan yang dimiliki.
 - 2) Kepastian hukum: disamping erat kaitannya dengan *rule of law* juga mensyaratkan adanya jaminan bahwa masalah diatur secara jelas, tegas dan tidak duplikatif, serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.
 - 3) Hukum yang responsif: hukum harus mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan bukan dibuat untuk kepentingan segelintir elit.
 - 4) Penegakkan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif: upaya yang mensyaratkan adanya sanksi, mekanisme menjalankan sanksi, serta sumber daya manusia/penegak hukum yang memiliki integritas.
 - 5) Independensi peradilan: yakni prinsip yang melekatkan efektivitas peradilan sebagai syarat penting perwujudan *rule of law*.

Jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya.

Rewansyah (2010: 94) menjelaskan bahwa prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dapat diibaratkan rambu lalu lintas, marka jalan, peta jalan dan pedoman perjalanan. Prinsip-prinsip diperlukan untuk mempelancar hubungan pemerintahan (lalu lintas urusan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah atau warga

masyarakat. Jika dianalogikan dengan *traffic management*, diperlukan rambu-rambu, maka jalan dan sebagai pedoman perjalanan yang wajib ditaati oleh setiap pengguna jalan, dengan segala *enforcement*-nya, agar setiap orang tiba tepat waktu di tujuan dengan selamat sentosa. Prinsip-prinsip pemerintahan bersifat normatif, bersumber dari sistem nilai dan etika pemerintahan yang menjadi pegangan penyelenggara dalam menjalankan pemerintahan. Berikut ini adalah prinsip-prinsip *good governance* menurut beberapa lembaga dan pakar:

A. UNDP (badan PBB untuk program pembangunan 1996) dalam Sunarso (2013: 174) merumuskan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

- 1) Partisipasi, yaitu setiap warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan harus mempunyai hak suara yang sama dalam proses pemilihan umum dengan kebebasan berpendapat secara konstruktif.
- 2) Penegakkan hukum, yaitu kerangka yang dimiliki haruslah berkeadilan dan dipatuhi.
- 3) Transparan, yaitu bahwa transparansi pemerintahan harus dibangun dalam kebebasan aliran informasi yang ingin dimiliki oleh mereka yang membutuhkan.
- 4) Daya tanggap, yaitu bahwa setiap lembaga dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (masyarakat).
- 5) Berorientasi konsensus, yaitu bahwa pemerintahan yang baik adalah yang dapat menjadi penengah bagi berbagai perbedaan dan memberikan suatu penyelesaian.
- 6) Berkeadilan, yaitu memberikan kesempatan upaya untuk meningkatkan kualitas hidup seseorang dengan adil tanpa membedakan laki-laki atau perempuan.
- 7) Efektivitas dan efisiensi, yaitu bahwa setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan suatu yang benar-benar dibutuhkan.
- 8) Akuntabilitas, yaitu bahwa para pengambil keputusan dalam pemerintah dapat memiliki pertanggungjawaban kepada publik.
- 9) Bervisi strategis, yaitu bahwa para pimpinan dan masyarakat memiliki pandangan yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia.
- 10) Kesalingterikatan, yaitu bahwa keseluruhan ciri pemerintah mempunyai kesalingterikatan yang saling memperkuat dan bisa berdiri sendiri.

Hadiwinata dalam Santosa (2008: 131) syarat bagi terciptanya *good governance*, yang merupakan prinsip dasar meliputi:

1. Partisipatoris
Setiap pembuatan peraturan atau kebijakan selalu melibatkan unsur masyarakat (melalui wakil-wakilnya).
2. *Rule of Law*
Harus ada perangkat hukum yang menindak para pelanggar, menjamin perlindungan HAM, tidak memihak, berlaku pada semua warga.
3. Transparansi
Adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur undang-undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dengan informasi yang terbuka untuk publik.
4. *Responsiveness*
Lembaga publik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan *basic needs* (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial, dan hak budaya).
5. Konsensus
Jika ada perbedaan kepentingan yang mendasar di dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/musyawarah menjadi konsensus.
6. Persamaan Hak
Pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak, tanpa terkecuali, dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan.
7. Efektivitas dan Efisiensi
Pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi *output* berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan, dll.
8. Akuntabilitas
Suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan.

Tabel 1.

Prinsip *Good governance* Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Keperintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas Tahun 2005

No.	Prinsip	Indikator Minimal
1.	Wawasan ke Depan (<i>Visionary</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum - Adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan - Adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi
	Keterbukaan dan Transparansi (<i>Openess and Transparency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik - Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu
3.	Partisipasi Masyarakat (<i>Participation</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif - Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan pada konsensus bersama
	Tanggung Gugat (<i>Accountabilty</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur - Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan
5.	Supremasi Hukum (<i>Rule of Law</i>)	<ul style="list-style-type: none"> -Adanya kepastian dan penegakan hukum - Adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum -Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan

No.	Prinsip	Indikator Minimal
6.	Demokrasi (<i>Democracy</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi - Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik
7.	Profesionalisme dan Kompetensi (<i>Professionalism and Competency</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Berkinerja tinggi - Taat azas - Kreatif dan inovatif - Memiliki kualifikasi di bidangnya
8.	Daya Tanggap (<i>Responsiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat - Adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan
9.	Keefisienan dan Keefektifan (<i>Efficiency and Effectiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Terlaksanannya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal - Adanya perbaikan berkelanjutan - Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/ unit kerja
10.	Desentralisasi (<i>Decentralization</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan
11.	Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (<i>Private Sector and Civil Society Partnership</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan - Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu (<i>powerless</i>) untuk berkarya Terbukanya kesempatan bagi masyarakat/dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum - Adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/usaha mikro, kecil dan menengah

No.	Prinsip	Indikator Minimal
		serta koperasi.
12.	Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (<i>Commitment to Reduce Inequality</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat yang kurang mampu (subsidi silang, <i>affirmative action</i>, dsb) - Tersedianya layanan-layanan/fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu - Adanya kesetaraan dan keadilan gender - Adanya pemberdayaan kawasan tertinggal
13.	Komitmen pada Lingkungan Hidup (<i>Commitment to Environmental Protection</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan/konservasinya - Penegakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan - Rendahnya tingkat pelanggaran kerusakan lingkungan
14.	Komitmen pada Pasar yang Adil (<i>Commitment to Fair Market</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak ada monopoli - Berkembangnya ekonomi masyarakat - Terjaminnya iklim kompetisi yang

Sumber: Sedarmayanti (2009)

Banyak para ahli yang menerangkan prinsip-prinsip dalam memahami *good governance*. Namun, menurut Sedarmayanti ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum aparat birokrasi (2009: 289). Prinsip *good governance* tersebut adalah sebagai berikut:

Sedarmayanti (2009: 289) menyebutkan bahwa ada empat prinsip utama dalam pelaksanaan *good governance*, yaitu:

- Akuntabilitas (pertanggunggugatan) politik, terdiri dari:

Pertama, pertanggunggugatan politik, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat atau penguasa secara berkala, tidak ada usaha membangun monoloyalitas secara sistematis, dan adanya definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah kerangka penegakkan hukum.

Kedua, pertanggung gugatan publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*).

- Transparansi (keterbukaan) dapat dilihat dari 3 aspek: (1) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan transparansi membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik di mana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan. Terutama informasi yang handal berkaitan dengan masalah hukum, peraturan dan hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan; adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan; adanya peraturan yang mengatur kewajiban pemerintah daerah menyediakan informasi kepada masyarakat; serta menumbuhkan budaya di tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.

3 Partisipasi (melibatkan masyarakat terutama aspirasinya) dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi. Keterlibatan dimaksud bukan dalam prinsip terwakilinya aspirasi masyarakat melalui wakil di DPR melainkan keterlibatan secara langsung. Partisipasi dalam arti mendorong semua warga negara menggunakan haknya menyampaikan secara langsung atau tidak, usulan dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama memberi kebebasan kepada rakyat untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan.

4. Supremasi hukum aparat birokrasi, berarti ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta, dan dari segi masyarakat sipil berarti ada kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak warga negara dalam menegakkan pertanggunggugatan pemerintah. Persyaratan konsep supremasi hukum adalah:

a. Supremasi hukum: setiap tindakan negara harus dilandasi hukum dan bukan didasarkan pada tindakan sepihak dengan kekuasaan yang dimiliki.

- b. Kepastian hukum: di samping erat kaitannya dengan *rule of law* juga mensyaratkan adanya jaminan bahwa masalah diatur secara jelas, tegas dan tidak duplikatif, serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- c. Hukum yang responsif: hukum harus mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan bukan dibuat untuk kepentingan segelintir elit.
- d. Penegakkan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif: upaya yang mensyaratkan adanya sanksi, mekanisme menjalankan sanksi, serta sumber daya manusia/penegak hukum yang memiliki integritas.
- e. Independensi peradilan: yakni prinsip yang melekatkan efektivitas peradilan sebagai syarat penting perwujudan *rule of law*.

Penggunaan prinsip *good governance* menurut Sedarmayanti dalam penelitian analisis penerapan prinsip *good governance* dalam keterbukaan informasi publik (studi tentang Undang-Undang Republik Indonesia nomor 14 tahun 2008 keterbukaan informasi publik), dikarenakan prinsip tersebut merupakan generalisasi dari prinsip ahli yang lain dan disertai indikator yang dapat dipakai untuk melihat serta menilai bagaimana aktivitas institusi publik.

Seperti pada prinsip transparansi dapat digunakan untuk menilai bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat dengan melihat adanya ketersediaan akses informasi dan mekanisme yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Prinsip akuntabilitas dapat digunakan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan keterbukaan informasi dapat dipertanggung jawabkan. Prinsip partisipasi dapat digunakan untuk menilai sejauh mana partisipasi publik, dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan keterbukaan informasi publik. Selanjutnya, prinsip supremasi hukum dapat digunakan untuk menilai dan melihat adanya kejelasan landasan hukum dalam menjalankan setiap kegiatan berkaitan dengan keterbukaan informasi publik.

5. Pentingnya menegakkan Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good governance*)

Pentingnya penerapan *Good Governance* di beberapa negara sudah mulai meluas pada tahun 1980, dan di Indonesia *Good governance* mulai dikenal secara lebih dalam pada tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta,

dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi. Sejak terjadinya krisis moneter dan krisis kepercayaan yang mengakibatkan perubahan dramatis pada tahun 1998, Indonesia telah memulai berbagai inisiatif yang dirancang untuk mempromosikan *Good governance*, akuntabilitas dan partisipasi yang lebih luas. Perancangan ini sebagai awal yang penting dalam menyebarkan gagasan yang mengarah pada perbaikan *governance* dan demokrasi di Indonesia. *Good governance* dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem administrasi publik.

Desentralisasi berpotensi menciptakan transparansi dan akuntabilitas dan bisa menjadi modal untuk menumbuhkan demokrasi lokal. Akan tetapi, kenyataannya kebijakan desentralisasi di dalamnya tidak otomatis mengandung prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan lebih demokratis menuntut adanya paraktek pemerintahan lokal yang lebih baik yang membuka peran serta masyarakat. Pemerintahan lokal memiliki peluang besar untuk mendorong demokratisasi, karena proses desentralisasi lebih memungkinkan adanya pemerintahan yang lebih responsif, representatif, dan akuntabel.

Desentralisasi harus simultan membawa penguatan kapasitas institusi lokal dan membangun sistem pemerintahan yang responsif, artinya tidak hanya memperkuat pemerinthan lokal saja, tetapi juga memastikan bagaimana pemerintah dapat menjalankan fungsi pelayanan publiknya secara akuntabel. Potensi demokratisnya desentralisasi sangat mungkin tercapai apabila terdapat institusionalisasi peran serta masyarakat di tingkat lokal. Karena kalau tidak, maka pemerintah telah terdesentralisasi, dapat mengakibatkan kalangan elit lokal yang mendapatkan kekuasaan baru, akan lebih berpotensi mendapatkan keuntungan untuk dirinya sendiri. Oleh sebab itu masyarakat harus secara sistematis ikut terlibat dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, dan evaluasi program.

Isu *Governance* mulai memasuki arena perdepatan pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan, baik di lingkungan pemerintah dunia usaha swasta maupun masyarakat. Peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut untuk aktif melakukan upaya tersebut.

Keterbatasan dan kelemahan pemerintah serta perkembangan lingkungan global berujung pada ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah sekaligus menunjukkan adanya gejala kegagalan pemerintah dalam mengelola pembangunan nasional di berbagai sektor. Kegagalan pemerintah dipicu pula oleh penyala gunaan

wewenang aparat pemerintah, sentralistik, *top-down*, *selforiented*, monopolistik, tidak efektif dan tidak efisien, represif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat yang mendorong suburnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Variabel ini berkembang dalam pola interaksi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sehingga terbentuk pola pemerintahan yang buruk. Pemerintah yang baik dan bersih pada umumnya terjadi pada masyarakat yang memiliki kontrol sosial efektif yang merupakan ciri masyarakat demokratis di mana kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang dan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Realitas tersebut mengakibatkan perubahan paradigma hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat, yaitu bagaimana melakukan perubahan cara pengelolaan jalannya pemerintahan dan pembangunan di satu sisi dan sisi lain berkaitan dengan berbagai upaya menangani apa yang harus diatur. Diharapkan terjadi pergeseran dari pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan (*governance*).

Setelah era reformasi diawali dengan pergantian kepemimpinan nasional dari Soeharto ke Habibie, selanjutnya berturut-turut kepada Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri, pemerintah mulai memiliki komitmen melakukan perubahan paradigma dan *government* ke *governance*.

Tiga hal yang melatar belakangi munculnya *good governance*, yaitu:

1. Muncul fenomena yang disebut Samuel P. Huntington sebagai “gelombang demokratisasi berskala global”. Gelombang ini mulanya muncul di Korea Selatan dan di beberapa negara Amerika Latin yang menenggelamkan politik birokratik otoriter pada dasawarsa tahun 1980-an dan berikutnya menyapu bersih sosialisme di eropa pada awal dasawarsa tahun 1990-an.
2. Terjadinya kehancuran antara sistematis berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan distribusi sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat dunia ketiga. Institusi bisnis dan politik yang seharusnya memiliki prinsip pengelolaan berbeda telah berubah menjadi sekutu dan melipat gandakan tumbuhnya kronisme. Transparansi, akuntabilitas publik dan alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis.
3. Terakumulasinya kegagalan struktural adjustment program yang diprakarsai IMF dan bank dunia. Program ini memiliki dan menganut asumsi dasar bahwa negara merupakan satu-satunya lembaga penghambat proses terjadinya globalisasi ekonomi.

Pada era reformasi, pemerintah (legislatif dan eksekutif) berhasil menyelesaikan 3 produk perundang-undangan yang mengundangi wajah sistem pemerintahan di Indonesia: Pertama, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, mengatur pelaksanaan Otonomi daerah, dengan fokus utama pada pemberian wewenang lebih besar kepada daerah kabupaten dan kota dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan.

Kedua, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, mengatur pelaksanaan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan fokus utama pada pengalokasian dana dan wewenang untuk mengelolanya yang lebih besar kepada daerah kabupaten/kota.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, mengatur pelaksanaan pemerintahan yang baik, dengan fokus pada upaya menghilangkan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, baik di daerah maupun di pusat (Sedarmayanti, 2009:270-272).

6. Mewujudkan *Good governance*

Upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan tuntutan utama reformasi, namun hingga saat ini hasilnya belum dapat dirasakan oleh masyarakat, meskipun berbagai upaya telah dilaksanakan oleh MPR, DPR, Pemerintah, lembaga-lembaga tinggi negara maupun badan publik lainnya. Bahkan, sasaran terciptanya sebuah pemerintahan yang baik telah dicanangkan dalam program kedua dari Panca Krida Kabinet tahun 1993.

Pemerintah akan mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka *good governance*, bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat. Begitu juga halnya menurut Sedarmayanti (2009: 303) ada upaya mencapai sasaran pembangunan penyelenggaraan negara mewujudkan tata pemerintahan yang bersih, yaitu:

1. Penataan kembali fungsi kelembagaan pemerintahan agar dapat berfungsi secara lebih memadai, efektif dengan struktur proposional, ramping, luwes dan responsif.
2. Peningkatan efektivitas dan efisiensi ketatalaksanaan dan prosedur pada semua tingkat dan lini pemerintahan.
3. Penataan dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur agar lebih profesional sesuai tugas dan fungsinya untuk memberi pelayanan terbaik bagi masyarakat.

4. Peningkatan kesejahteraan pegawai dan pemberlakuan sistem karier berdasarkan prestasi.
5. Optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan *e-Government*, dan dokumen/ arsip negara dalam pengelolaan tugas dan fungsi pemerintahan.

Menurut *Institute on Governance* (1996) dalam Santosa (2008: 132), sebagaimana dikutip Nisjar, untuk menciptakan *good governance* perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut:

- a) Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen dan wilayah.
- b) Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan.
- c) Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.
- d) Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.
- e) Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak.

Ditambahkan oleh Sunarso (2013: 197) bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan demokratis (*good governance*) harus diambil langkah-langkah konkret sebagai berikut:

1. Penataan kelembagaan legislatif, eksekutif, yudikatif dan kejelasan fungsi-fungsinya yang dituangkan dalam undang-undang, agar tercipta "*checks and balances*" sistem secara hukum.
2. Penataan kelembagaan hukum dan kualitas sumber daya manusia untuk mampu menciptakan supremasi hukum serta terlaksanannya penegakkan hukum yang nyata. Penyempurnaan produk-produk hukum (perundang-undangan) disertai dengan sanksi yang nyata.

3. Penataan dan pembentukan badan-badan kontrol yang lebih independen sebagai sarana pendukung supremasi hukum, penegakkan hukum dan keadilan serta perlindungan masyarakat.
4. Penyempurnaan Undang-Undang Kepegawaian dan Undang-Undang TNI dan Polri agar dapat terciptanya suatu "*civil service institution*" yang handal guna memaksimalkan pelaksanaan fungsi pelayanan dan perlindungan masyarakat.
5. Penuangan butir-butir P4 dalam bentuk dan pedoman perundang-undangan disertai sanksi-sanksi yang jelas sebagai tuntutan kehidupan berbangsa dan bernegara agar memiliki jiwa dan moral Pancasila.
6. Peningkatan kesejahteraan seluruh aparat pemerintahan sebagai persyaratan utama.

7. Rangkuman

Sedarmayanti (2003:2) menyatakan bahwa *good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) salah satu unsur yang harus terpenuhi adalah adanya komitmen dari semua anggota dalam satuan organisasi/ lembaga dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, mengedepankan dan mempertimbangkan unsur-unsur efektivitas, efisiensi dan ekonomis dalam memberikan layanan prima kepada publik. Rochman dalam Rewansyah (2010:100) merinci pelaku-pelaku *good governance* yakni negara, organisasi politik, organisasi non-pemerintah, kelompok bisnis dan komunitas masyarakat. Menurut Sedarmayanti ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum aparat birokrasi (2009: 289).

Konsep dan Kritik *New Public Management*

1. Definisi dan Sejarah *New public management*

Konsep *New public management* secara tidak langsung muncul dari kritik keras terhadap organisasi sektor publik dan telah menimbulkan gerakan dan tuntutan terhadap reformasi manajemen sektor publik. *New public management* kemudian mempengaruhi proses perubahan organisasi sektor publik secara komprehensif hampir diseluruh dunia. Pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik merupakan penekanan gerakan *New public management*.

Istilah *New public management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood pada tahun 1991 yang kemudian disingkat dengan istilah NPM. Apabila dilihat melalui perspektif historis, pendekatan modern terhadap manajemen sektor publik tersebut awalnya muncul dari negara-negara Eropa sekitar tahun 1980-an dan 1990-an. Kemunculan pendekatan tersebut merupakan reaksi dan kondisi model administrasi publik tradisional yang tidak memadai. Dalam perkembangannya, pendekatan managerial modern ini juga dikenal dengan berbagai sebutan, seperti:

„*managerialism*.“ „*new public management*,“ „*market-based public administration*,“ „*post-bureaucratic paradigm*,“ „*market-based public administration*,“ dan „*entrepreneurial government*.“, semua istilah ini memiliki makna yang sama akan tetapi istilah yang paling populer adalah *New public management*.

Janet dan Robert (2007:12) menjelaskan bahwa *New public management* mengacu pada sekelompok ide dan praktik-praktik kontemporer yang pada intinya menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis di sektor publik. *New public management* telah menjadi normatif yang menandakan pergeseran besar dalam cara berpikir tentang peran *administrator public*. Menurut Bovaird dan Loffler (2013:17) *New public*

management adalah sebuah gerakan perampingan sektor publik dan membuatnya lebih komparatif dan mencoba untuk membuat administrasi publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga dengan menawarkan pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektifitas (*value for money*), fleksibilitas pilihan, dan transparansi.

Implementasi konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Beberapa pihak meyakini bahwa paradigma *New public management* merupakan sebuah fenomena internasional sebagai bagian dari proses global. Konsep NPM begitu cepat mempengaruhi praktik manajemen publik di berbagai negara sehingga membentuk sebuah gerakan yang mendunia.

Tema pokok dalam *New public management* (NPM) ini antara lain bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintahan dengan pelanggannya (*customers*) dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau *mereform* kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan (*rule-based*) dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat (*authority-driven processes*) menjadi orientasi pasar (*market-based*), dan dipacu untuk berkompetisi sehat (*competition-driven tactics*).

Di dalam konsep *New public management* (NPM) semua pimpinan (manajer) didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan "*rowing*" menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan mereka melakukan "*steering*" membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci dari *New public management* (NPM) adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi di dalam instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas sektor organisasi yang berorientasi profit maupun nonprofit.

Konsep *New public management* (NPM) ini dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka Christopher Hood dari London School Of Economic (1995) (Thoha, 2008:75) mengatakan bahwa *New public management* (NPM) mengubah cara-cara dan model

bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara legitimasi birokrasi public untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikkan oleh *New public management* (NPM) dalam birokrasi pemerintahan.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New public management* (NPM) dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menentukan alternatif cara-cara pelayan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. (Thoha, 2008:75).

2. Karakteristik *New public management*

Menurut Hood (1991:4) konsep *New public management* memiliki tujuh komponen utama, yaitu:

a. Manajemen profesional di sektor publik

New public management menghendaki organisasi sektor publik dikelola secara profesional. Konsekuensi dilakukannya manajemen profesional di sektor publik adalah adanya kebebasan dan keleluasaan manajer publik untuk mengelola secara akuntabel organisasi yang dipimpinya. Manajemen profesional mensyaratkan ditentukannya batasan tugas pokok dan fungsi serta deskripsi kerja yang jelas.

b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja

New public management mensyaratkan organisasi memiliki tujuan yang jelas dan ada penetapan target kinerja. Target kinerja tersebut merupakan kewajiban yang dibebankan kepada manajer atau personel untuk dicapai. Penetapan target kinerja harus dikaitkan dengan standar kinerja dan ukuran kinerja. Penetapan standar kinerja itu dimaksudkan untuk memberikan nilai terbaik (*best value*) dan praktik terbaik (*best practise*), sedangkan penetapan ukuran kinerja adalah untuk menilai kesuksesan atau kegagalan dalam mencapai target kinerja dan tujuan organisasi.

c. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*.

Dalam konsep *New public management*, semua sumber daya organisasi harus dikerahkan dan diarahkan untuk mencapai target kinerja. Penekanannya adalah pada pemenuhan hasil (*outcome*), bukan pada kebijakan-kebijakan. Pengendalian *output* dan *outcome* harus menjadi fokus utama perhatian organisasi, bukan lagi sekedar

pengendalian input, misalnya anggaran, jumlah staf, material dan sebagainya. Salah satu contoh perubahan ini adalah penggunaan penganggaran kinerja.

d. Pemecahan unit-unit di sektor publik

Model organisasi sektor publik tradisional sangat didominasi organisasi birokrasi. Model organisasi birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber itu pada awalnya sangat kuat untuk meningkatkan efisiensi organisasi, akan tetapi seiring berjalannya waktu pola ini menjadi gagal karena semakin berkembang dan kompleksnya organisasi sektor publik sehingga hal ini mengakibatkan terjadinya kelembagaan organisasi karena sifat ini tersentralisasi. Konsep *New public management* mengendaki organisasi dipecah-pecah dalam unit kerja. NPM menghendaki adanya desentralisasi, devolusi dan pemberian wewenang yang lebih besar kepada bawahan. Tujuan pemecahan organisasi kedalam unit-unit kerja ini adalah efisiensi dan memangkas kelambanan birokrasi.

e. Menciptakan persaingan di sektor publik

Doktrin *New public management* menyatakan organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar dan menciptakan persaingan. Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik adalah untuk menghemat biaya. Untuk itu dilakukan mekanisme kontrak dan tender kompetitif dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi. Beberapa tugas pelayanan publik dapat diberikan kepada pihak swasta jika memang hal ini lebih menghemat biaya dan menghasikan kinerja yang berkualitas. Selain itu, manfaat lainnya adalah mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang.

1. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik.

Konsep *New public management* berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta jauh lebih baik dibandingkan manajemen sektor publik. Beberapa praktik manajemen yang dianggap lebih baik antara lain penilaian kinerja, sistem kompensasi dan promosi didasarkan kinerja, manajemen biaya, struktur yang fleksibel, sistem akuntansi, dan penganggaran yang lebih maju. Diharapkan dengan diadopsinya praktik-praktik ini mampu mengembangkan manajemen sektor publik yang lebih baik.

2. Penekanan pada disiplin dan penghematan lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

New public management mensyaratkan organisasi sektor publik dapat memberikan perhatian yang besar terhadap penggunaan sumber daya secara ekonomis dan efisien. Doktrin ini menghendaki organisasi sektor publik melakukan penghematan biaya langsung, meningkatkan disiplin pegawai, dan kegiatan yang mengarah pada peningkatan kualitas dengan harga murah. Pemerintah misalnya perlu melakukan pengendalian pengeluaran sumber daya publik seefisien mungkin agar tidak terjadi pemborosan, pengerusakan lingkungan, salah kelola, salah alokasi dan korupsi.

Sementara itu, Vigoda dan Keban (Pasolong, 2007:34), mengungkapkan bahwa ada 7 (tujuh) prinsip-prinsip NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

NPM ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew (Pasolong, 2007:35), yaitu:

1. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi *In Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan "*social learning*" dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

3. Kritik Terhadap *New public management*

Hadirnya konsep NPM bukanlah tanpa kritik, terdapat sejumlah hal yang dianggap sebagai kelemahan dari NPM. Hal ini menurut *Economic and Social Council United Nation* (2003:9) diakibatkan oleh adanya perbedaan besar antara kekuatan pasar dengan kepentingan publik, dan kekuatan pasar ini tidak dapat selalu memenuhi apa yang menjadi kepentingan publik. Bahkan dalam banyak hal publik sering kali tidak dilibatkan untuk berpartisipasi dalam menentukan, merencanakan, mengawasi dan mengevaluasi tindakan-tindakan yang diambil pemerintah.

New public management merupakan konsep yang lahir dari negara maju seperti Inggris sehingga ketika diterapkan pada negara berkembang tentu menghadapi masalah. Negara berkembang menghadapi masalah karena sistem dan karakteristik ekonomi yang berbeda dengan negara maju. Negara maju memiliki karakteristik pasar yang sudah mampu melepas sektor-sektor tertentu kepada mekanisme pasar karena didukung dari birokrasi dan aturan-aturan hukum yang kuat, sedangkan negara berkembang yang mencoba mengikuti NPM tidak atau kurang pengalaman untuk menerapkan karakteristik ekonomi pasar ditambah kurangnya sumber daya manusia dan aturan hukum yang kuat mengakibatkan penerapan NPM tidak dapat berlaku universal dan rentan mengalami kegagalan.

Terdapat beberapa masalah dalam menerapkan konsep *New public management* di negara berkembang, diantaranya:

- a) *New public management* didasarkan pada penerapan prinsip/ mekanisme pasar atas kebijakan publik dan manajemennya. Hal ini juga terkait dengan pengurangan peran pemerintah yang digantikan dengan pengembangan pasar, yaitu dari pemerintah sentris menjadi pasar sentries. Negara berkembang memiliki pengalaman yang sedikit dalam ekonomi pasar. Pasar di negara berkembang relatif tidak kuat dan tidak efektif.
- b) Terdapat permasalahan dalam privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Privatisasi di negara-negara berkembang bukan merupakan tugas yang mudah. Karena pasar di negara berkembang belum kuat, maka privatisasi pada akhirnya akan berarti kepemilikan asing atau kelompok etnis tertentu yang hal ini dapat membahayakan, misalnya menciptakan keretakan sosial.
- c) Perubahan dari mekanisme birokrasi ke mekanisme pasar apabila tidak dilakukan secara hati-hati bisa menciptakan wabah korupsi. Hal ini juga terkait dengan permasalahan budaya korupsi yang kebanyakan dialami oleh negara-negara berkembang. Pergeseran dari budaya birokrasi yang bersifat patronistik menjadi

budaya pasar yang penuh dengan persaingan membutuhkan upaya yang kuat untuk mengurangi kekuasaan birokrasi.

- d) Terdapat masalah pada model pengontrakan dalam pemberian pelayanan publik jika aturan hukum dan *outcome* nya mudah ditentukan. Jika tujuan organisasi tidak jelas, atau terjadi wabah korupsi yang sudah membudaya maka penggunaan model kontrak kurang berhasil, terdapat permasalahan politisasi yang lebih besar di negara berkembang dibandingkan di negara maju, termasuk dalam politisasi penyediaan pelayanan publik .
- e) Kesulitan penerapan *New Public Managment* di negara berkembang juga terkait dengan adanya permasalahan kelembagaan, lemahnya penegakan hukum, permodalan, dan kapabilitas sumber daya manusia selain itu negara berkembang terus melakukan reformasi yang tidak terkait atau bahkan berlawanan dengan agenda NPM.

4. Rangkuman

Menurut Bovaird dan Loffer (2013:17) *New public management* adalah sebuah gerakan perampingan sektor publik dan membuatnya lebih komparatif dan mencoba untuk membuat administrasi publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga dengan menawarkan pengukuran ekonomi, efesiensi dan efektifitas (*value for money*), fleksibilitas pilihan, dan transparansi.

Menurut Vigoda dan Keban (Pasolong, 2007:34), mengungkapkan bahwa ada 7 (tujuh) prinsip-prinsip NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya

Otonomi Daerah dan Pemekaran Wilayah

1. Tinjauan Tentang Otonomi Daerah

Pemberlakuan Otonomi Daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan Pemerintahan yang sentralistik-birokratis ke arah desentralistik-partisipatoris. UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan masyarakat, menumbuhkan semangat demokratisasi dan pelaksanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan, dan lebih jauh diharapkan akan menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah.

Lahirnya Undang-undang ini juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijakan daerah tidak lagi bersifat "given" dan "uniform" (selalu menerima dan seragam) dari pemerintah pusat, namun justru pemerintah daerah yang mesti mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi dan sosio-kultural masyarakat setempat. Undang-undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Karena dengan otonomi, pemerintahan kabupaten/ kota memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat). Jika selama ini program-program pemberdayaan ekonomi rakyat didisain dari pusat, tanpa daerah memiliki kewenangan untuk

“berkreasi”, sekaranglah saatnya pemerintah daerah kabupaten/kota menunjukkan kemampuannya. Tantangan, bahwa daerah mampu mendisain dan melaksanakan program yang sesuai dengan kondisi lokal patut disikapi dengan kepercayaan diri dan tanggung jawab penuh.

1.1.Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologis, pengertian otonomi daerah menurut *Situmorang (1993) dalam Shinta (2009)* berasal dari bahasa Latin, yaitu “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam bahasa Inggris, otonomi berasal dari kata “*autonomy*”, dimana “*auto*” berarti sendiri dan “*nomy*” sama artinya dengan “*nomos*” yang berarti aturan atau Undang-undang. Jadi “*autonomy*” adalah mengatur diri sendiri. Sementara itu, pengertian lain tentang otonomi ialah sebagai hak mengatur dan memerintah diri sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak yang diperoleh berasal dari pemerintah pusat.

Lebih lanjut UU No.5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu menurut UU No.22 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa otonomi daerah adalah wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No.22 Tahun 1999 berubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Dari berbagai rumusan otonomi daerah diatas maka otonomi daerah adalah kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

1.2.Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan

pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan wewenang, tugas dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utam dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.3. Pemekaran Daerah sebagai Implikasi Otonomi Daerah

Munculnya Undang-undang otonomi daerah merupakan salah satu usaha untuk di satu pihak "mendinginkan" euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Oleh karena itu, isi dari UU No.22 Tahun 1999 tersebut lebih memberikan

kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri demi untuk kesejahteraan daerahnya sendiri-sendiri

Era reformasi yang dimulai dari tahun 1998 telah menggeser paradigma desentralisasi administratif, yang dianut pada masa orde baru, menjadi desentralisasi politik pasca UU No.22 Tahun 1999. Pemekaran wilayah/ daerah atau pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) di era reformasi merupakan konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik oleh pemerintah pusat di daerah. Dengan desentralisasi politik maka pemerintah pusat membentuk daerah-daerah otonom atau daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan, yaitu daerah-daerah yang mempunyai wilayah, masyarakat hukum, kepala daerah, dan anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat, pegawai, dan kewenangan serta keleluasaan mengatur dan mengurus daerah. Kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah berdasar UU No.5 Tahun 1974 (orde baru).

Pelaksanaan kebijakan pemekaran daerah pada orde baru, bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, dimana perencanaan dan implementasi pemekarannya lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat ketimbang partisipasi dari bawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.

Pada orde baru, kebijakan pemekaran lebih bersifat elitis dan sentralistis. Namun pada masa itu pemerintah telah mencoba mendorong upaya penyiapan infrastruktur birokrasi (bukan infrastruktur politik) sebelum pembentukan daerah otonom. Masa transisi teknokratis disiapkan sedemikian rupa sebelum menjadi Daerah Otonomi Baru. Dalam masa transisi, pembentukan daerah baru ini lebih menekankan pada mekanisme teknokratis daripada mekanisme politik, seperti penyiapan administrasi birokrasi, infrastruktur, gedung perkantoran, dan sebagainya. Setelah penyiapan teknokratis dirasa cukup barulah kemudian penyiapan politik dilakukan yaitu dengan pembentukan DPRD, dari situ barulah kemudian dibentuk DOB.

Di masa era reformasi sekarang, proses-proses penyiapan teknokratis tersebut pada kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada, tetapi justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar oleh kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999. Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran daerah sekarang lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis.

2. Tinjauan Tentang Pemekaran Wilayah

2.1. Pengertian, Sebab-sebab dan Tujuan Pemekaran Wilayah

Diatas telah diuraikan mengenai otonomi daerah. Bangsa Indonesia melakukan reformasi tata pemerintahan semenjak diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak saat itu berbagai pemikiran inovatif dan uji coba terus dilakukan sebagai upaya untuk menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan penanggulangan kemiskinan secara efektif.

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Menurut UU No.24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang, wilayah adalah ruang kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Menurut Tarigan (2005) dalam Malik (2006), bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan cara pandang terkait dengan kondisinya atau berdasarkan fungsinya, yaitu :

1. *Wilayah subjektif*, yakni wilayah merupakan alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang berdasarkan suatu lokasi dengan kriteria tertentu dan tujuan tertentu.
2. *Wilayah objektif*, maksudnya wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri atau gejala alam di setiap wilayah.

Blair (1991) dalam Malik (2006) menyebutkan bahwa dalam menganalisis wilayah dikenal 3 tipe, yakni :

1. *Wilayah fungsional*, yaitu adanya saling interaksi antara komponen-komponen didalam dan diluar wilayahnya. Wujud wilayah sering disebut wilayah nodal yang didasari oleh susunan dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan.
2. *Wilayah homogen*, artinya adanya relatif kemiripan dalam suatu wilayah.
3. *Wilayah administratif*, artinya wilayah ini dibentuk untuk kepentingan wilayah pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Sementara itu, tujuan wilayah menurut Sihotang (1997) dalam Malik (2006) adalah sebagai suatu usaha untuk menentukan batas-batas daerah yang biasanya lebih besar daripada daerah struktur pemerintahan lokal, dengan maksud lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemerintah beserta perencanaan lokal dan nasionalnya.

Secara umum, pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran wilayah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yaitu:

- a) Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas Hermanislame (2005) dalam Arif (2008). Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia.
- b) Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal
- c) Hermanislamet (2005) dalam Arif (2008). Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali.
- d) Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran wilayah.

Disisi lain, menurut Syafrizal (2008) dalam Ventauli (2009), ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain :

a. Perbedaan agama

Kenyataan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan agama merupakan salah satu unsur yang dapat menyebabkan timbulnya keinginan masyarakat untuk memisahkan diri dari suatu negara/ daerah yang telah ada untuk menjadi negara/ daerah baru.

b. Perbedaan etnis dan budaya

Sama halnya dengan perbedaan agama, perbedaan etnis dan budaya juga merupakan unsur penting lainnya yang dapat memicu terjadinya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat merasa kurang nyaman bila hidup dalam suatu masyarakat dengan etnis, adat istiadat, dan kebiasaan yang berbeda. Bila kesatuan budaya ini terganggu karena kehadiran warga masyarakat lain dengan budaya yang berbeda, maka seringkali terjadi ketegangan bahkan konflik sosial dalam masyarakat tersebut.

c. Ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah

Aspek berikutnya yang cenderung menjadi pemicu terjadinya pemekaran wilayah adalah ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Termasuk juga ke dalam aspek ini adalah ketimpangan dalam ketersediaan sumber daya alam bernilai tinggi, seperti minyak bumi, gas alam, dan batu bara yang selanjutnya akan mendorong terjadinya ketimpangan kemakmuran antar daerah. Ketimpangan ini selanjutnya mendorong terjadinya kecemburuan sosial dan merasa dianaktirikan oleh pemerintah pusat sehingga akhirnya muncul keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Indikasi terjadinya ketimpangan pembangunan antardaerah dapat diketahui dengan menghitung data PDRB perkapita dan jumlah penduduk sebagai indikator utama melalui Indeks Wiliamson.

d. Luas daerah

Luas daerah dapat pula memicu timbulnya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Alasannya adalah karena wilayah yang besar akan cenderung menyebabkan pelayanan public tidak dapat dilakukan secara efektif dan merata ke seluruh pelosok daerah. Sementara tugas pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di daerahnya. Dalam rangka memperbaiki pelayanan kepada masyarakat, maka salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan pemekaran daerah.

Pemekaran wilayah diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

- a. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat
- b. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
- c. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
- d. Percepatan pengelolaan potensi daerah
- e. Peningkatan keamanan dan ketertiban
- f. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah

2.2.Konsep Pengembangan Wilayah

Pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Dalam konteks nasional, adanya pembangunan antar wilayah menyebabkan tidak tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Menurut Purnomosidi (1979) dalam Malik (2006), bahwa pengembangan wilayah dimungkinkan karena adanya modal yang bertumpu pada pengembangan sumberdaya manusia dan sumber daya alam yang berlangsung secara kontinyu sehingga menimbulkan arus barang.

Dalam konteks pengembangan wilayah, pendekatan berdasarkan konsep ekonomi paling banyak digunakan. Tujuan dari konsep ini adalah pembangunan pada sektor-sektor utama, pada lokasi-lokasi tertentu, sehingga menyebabkan kemajuan keseluruhan wilayah. Ada beberapa konsep pengembangan wilayah, antara lain :

- a. Mendorong dekonsentrasi wilayah, dimana konsep ini bertujuan untuk menekan tingkat konsentrasi wilayah dan untuk membentuk struktur ruang yang tepat, terutama pada beberapa bagian dari wilayah non-metropolitan.
- b. Membangkitkan kembali daerah terbelakang sebagai daerah yang memiliki karakteristik tingginya tingkat pengangguran, pendapatan perkapita yang rendah, dan rendahnya tingkat fasilitas pelayanan masyarakat.
- c. Memodifikasi sistem kota, merupakan sebagai pengontrol urbanisasi menuju pusat-pusat pertumbuhan, yakni dengan adanya pengaturan sistem perkotaan maka telah memiliki hirarki yang terstruktur dengan baik. Ini diharapkan akan dapat mengurangi migrasi penduduk ke kota besar.
- d. Pencapaian terhadap keseimbangan wilayah. Hal ini muncul akibat kurang memuaskannya struktur ekonomi inter-regional yang biasanya dengan mempertimbangkan tingkat kesejahteraan serta belum dimanfaatkannya sumber daya alam pada beberapa daerah.

Pemekaran wilayah kabupaten/kota menjadi beberapa kabupaten/kota baru pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten/ kota yang baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya yang seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu diupayakan agar tidak timbul disparitas yang mencolok dimasa mendatang. Selanjutnya dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru ini akan mempengaruhi aktivitas seseorang atau masyarakat sehingga merasa diuntungkan karena pelayanannya yang lebih maksimal.

Akhirnya pemekaran wilayah ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan sumber daya secara berkelanjutan, meningkatkan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup.

2.3.Dasar Hukum Pemekaran Wilayah

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa,

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Secara lebih khusus, UU No.32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU No.32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan, *“Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah.”*

Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya (ayat (3)) yang menyatakan bahwa, *“Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.”* Dan ayat (4) menyebutkan, *“Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan”.*

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi propinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini, antara lain :

- a) Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung disuatu daerah propinsi, kabupaten/kota, yang dapat diukur dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri.
- b) Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.
- c) Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olahraga.
- d) Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam politik dan organisasi kemasyarakatan.
- e) Kependudukan, merupakan jumlah total penduduk suatu daerah.
- f) Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.
- g) Pertahanan dan keamanan
- h) Faktor-faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Faktor-faktor lain yang dimasud harus meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi, dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

2.4. Prosedur dalam Pemekaran Wilayah

Inisiatif pemekaran wilayah pada dasarnya berangkat dari adanya peluang hukum bagi masyarakat dan daerah untuk melakukan pemekaran/ penggabungan wilayah sebagaimana tertuang dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari sisi pemerintah pusat, proses pembahasan pemekaran wilayah yang datang dari berbagai daerah melalui dua tahapan besar yaitu proses teknokratis (kajian kelayakan teknis dan administratif), serta proses politik karena selain harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam UU dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR.

Dapat dijelaskan bahwa persiapan dalam pemekaran wilayah dimulai dari wilayah yang mengusulkan. Usulan-usulan tersebut berbentuk proposal yang sudah memiliki pertimbangan-pertimbangan di dalamnya dan kajian-kajian ilmiah, sehingga ketika proposal rencana pemekaran wilayah tersebut diajukan ke DPRD kabupaten/ kota dan kemudian ke propinsi, dapat dipertanggungjawabkan dengan berlandaskan peraturan-peraturan yang berlaku.

Dalam rangka memahami proses kebijakan pemekaran, perlu digambarkan bagaimana pemerintah nasional meloloskan usulan pemekaran daerah otonom. Prosedur pembahasan ditingkat pusat untuk “meluluskan atau tidak meluluskan” proposal pembentukan daerah otonom baru secara teknokratis.

Tahapan dan prosedur pembentukan daerah kabupaten/kota menurut pasal 16 PP No.129 Tahun 2000, yang terdiri dari:

- 1) Ada kemauan politik dari pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan.
- 2) Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
- 3) Usul pembentukan kabupaten/kota disampaikan kepada Pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten/Kota serta persetujuan propinsi, yang dituangkan dalam keputusan DPRD.
- 4) Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan Tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Berdasarkan rekomendasi pada huruf d, Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan dapat menugaskan Tim Teknis Sekretariat

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah untuk melakukan penelitian lebih lanjut di lapangan.

- 5) Para anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada Ketua Dewan Pertimbangan otonomi Daerah. Usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
- 6) Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah menyetujui usul pembentukan Daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mengajukan usul pembentukan Daerah tersebut beserta Rancangan Undang-Undang Pembentukan Daerah kepada Presiden.
- 7) Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, Rancangan Undang-undang pembentukan Daerah disampaikan kepada DPR-RI untuk mendapat persetujuan.

2.5.Peran Pihak-Pihak di Daerah Dalam Pemekaran Wilayah

A. Daerah Persiapan

Dalam melakukan pemekaran wilayah, maka pembentukan daerah persiapan menjadi penting dalam upaya penataan daerah. Seiring dengan hal tersebut, maka peran daerah persiapan tidak saja mencakup persoalan administratif semata, tetapi juga perlu mencakup beberapa aspek lain, antara lain:

- 1) Mempersiapkan persyaratan fisik yang berkaitan dengan penataan ruang maupun batas wilayah. Disamping itu juga terumuskannya dokumen rencana tata ruang lokasi calon Ibukota daerah otonom baru maupun calon Ibukota Daerah Induk.
- 2) Mempersiapkan persyaratan kelembagaan dan organisasi yang berkaitan dengan kebutuhan kantor, identifikasi aset, fungsi staf, struktur organisasi, maupun proses perencanaan dan penganggaran. Hal ini penting dilakukan dalam masa persiapan agar proses pemekaran wilayah menjadi kebutuhan bersama antara Daerah Induk dengan Calon Daerah Otonomi Baru. Dengan demikian konflik tentang pengalihan aset-pun sudah dapat dihindari sejak awal.
- 3) Mempersiapkan persyaratan teknis administratif yang berkaitan dengan kerjasama dengan Daerah Induk dan pihak ketiga yang akan melakukan pengkajian terhadap kelayakan pembentukan daerah otonomi baru atau pemekaran wilayah. Berkaitan dengan daerah persiapan ini, maka perlu ada persyaratan-persyaratan khusus, seperti daerah yang sudah memenuhi standar kelayakan teknis dan administratif

bagi terbentuknya daerah otonomi baru yang ditetapkan melalui rekomendasi dari DPOD atau Permendagri yang selanjutnya mempersiapkan diri selama minimal 2 (dua) tahun sebagai masa persiapan sebelum disahkan sebagai daerah otonom baru yang ditetapkan dengan Undang-undang.

B. Peran Masyarakat

Suara dan peran masyarakat menjadi syarat utama untuk keberlanjutan suatu proses pemekaran wilayah. Hal ini sesuai dengan hakekat pemekaran wilayah yang berorientasi pada peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, peran masyarakat dituangkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk referendum untuk menentukan pilihan perlu atau tidaknya dilakukan pemekaran wilayah.

Dalam kaitan dengan hal ini, lembaga-lembaga atau organisasi masyarakat juga harus berperan dalam memberdayakan masyarakat supaya ada pengertian yang baik tentang keuntungan dan kelemahan pemekaran wilayah maupun pentingnya pelaksanaan referendum. Dengan demikian, dalam tahap awal atau masa persiapan, kegiatan yang harus dilaksanakan pertama kali adalah melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat. Meskipun terdapat berbagai metode penjangkaran aspirasi seperti melalui kuesioner, seminar atau lokakarya, namun dalam hal pemekaran wilayah nampaknya referendum merupakan pendekatan yang paling tepat.

C. Peran Daerah Induk

Adapun peran Bupati sebagai kepala di daerah induk, yaitu:

1. Memberikan rekomendasi persetujuan dan mendukung rencana pemekaran wilayah berdasarkan aspirasi masyarakat melalui referendum.
2. Melakukan hearing dengan Daerah Persiapan
3. Memberikan persetujuan dan mengajukan permohonan kepada Gubernur dan Mendagri untuk dapat mengabulkan rencana pemekaran wilayah
4. Menetapkan *Liason Officer* sebagai wakil Daerah Induk untuk melakukan komunikasi intensif dengan berbagai pihak yang terkait baik di tingkat daerah, propinsi, maupun pemerintah pusat. Memfasilitasi kunjungan tim observasi dari pemerintah pusat dan DPR RI.
5. Mengalokasikan anggaran bagi kegiatan pemekaran wilayah.

Peran DPRD dalam pemekaran wilayah ini yaitu:

- a. Memberikan rekomendasi dan dukungan politik terhadap rencana pemekaran wilayah.
- b. Membentuk Pansus (Panitia Khusus) yang akan melakukan pembahasan tentang rencana pemekaran wilayah
- c. Mengeluarkan surat keputusan persetujuan dan dukungan terhadap pemekaran wilayah, serta keputusan tentang calon Ibu Kota dan dukungan pembiayaan dalam masa persiapan sampai pada proses pembentukan DPRD dan pemilihan Kepala Daerah.
- d. Memberikan rekomendasi sekaligus permohonan kepada DPRD Propinsi untuk dapat memberikan persetujuan terhadap rencana pemekaran wilayah.

D. Peran Propinsi

Peran propinsi dalam pemekaran wilayah yaitu :

1. Memberikan rekomendasi dan persetujuan tentang pemekaran wilayah, serta menindaklanjutinya dengan mengajukan permohonan persetujuan dari Pemerintah Pusat.
2. Memfasilitasi serah terima asset antara daerah induk dengan daerah baru.

3. Rangkuman

Secara etimologis, pengertian otonomi daerah menurut *Situmorang (1993) dalam Shinta (2009)* berasal dari bahasa Latin, yaitu “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam bahasa Inggris, otonomi berasal dari kata “autonomy”, dimana “auto” berarti sendiri dan “nomy” sama artinya dengan “nomos” yang berarti aturan atau Undang-undang. Jadi “autonomy” adalah mengatur diri sendiri. Sementara itu, pengertian lain tentang otonomi ialah sebagai hak mengatur dan memerintah diri sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak yang diperoleh berasal dari pemerintah pusat.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DI INDONESIA

1. Pengertian Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Desentralisasi di bidang pemerintahan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada satuan organisasi pemerintahan di wilayah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami wilayah tersebut. Menurut Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Desentralisasi mempunyai nilai apabila dapat membantu organisasi mencapai tujuan dengan efisien. Faktor – faktor yang mempengaruhi derajat desentralisasi adalah sebagai berikut :

- a. Filsafat manajemen
- b. Ukuran dan tingkat pertumbuhan ekonomi
- c. Strategi dan lingkungan organisasi
- d. Penyebaran geografis organisasi
- e. Pengawasan yang efektif
- f. Kualitas manajer
- g. Keaneka – ragaman produk dan jasa
- h. Karakteristik – karakteristik organisasi lainnya

Desentralisasi dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana sejumlah kewenangan telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melakukan kreasi, inovasi, dan improvisasi dalam upaya pembangunan daerahnya, termasuk juga dalam bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan secara resmi dimulai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumber daya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional (Hadiyanto, 2004).

Menurut Umiarso dan Gojali Konsep penyelenggaraan pendidikan yang bersifat desentralisasi dikenal dengan manajemen berbasis sekolah yang merupakan perubahan paradigma pengelolaan pendidikan yang semula berpusat pada pemerintah pusat beralih ke pengelolaan pendidikan pada pola manajemen dimana sekolah tersebut yang mengelolanya.

Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang, kepada Daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelak-sanaan, maupun yang menyangkut segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-dinas Daerah (Sujamto, 1991).

Komite Reformasi Pendidikan, Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Nasional (2001) mengemukakan bahwa sesuai dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi di bidang pendidikan, pengelolaan pendidikan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari keinginan dan tujuan bangsa Indonesia dalam penyelenggaran pendidikan itu sendiri. Sebagai contoh dalam pendidikan dasar, propenas menyebutkan kegiatan pokok dalam upaya memperbaiki manajemen pendidikan dasar di Indonesia adalah:

- a. Melaksanakan desentralisasi bidang pendidikan secara bertahap, bijaksana dan profesional, termasuk peningkatan peranan *stakeholders* sekolah;
- b. Mengembangkan pola penyelenggaraan pendidikan secara desentralisasi untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya pendidikan dengan memperhatikan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat;
- c. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, seperti diversifikasi penggunaan sumber daya dan dana;

- d. Mengembangkan sistem insentif yang mendorong terjadinya kompetensi yang sehat baik antara lembaga dan personil sekolah untuk pencapaian tujuan pendidikan
- e. Memberdayakan personil dan lembaga, antara lain melalui pelatihan yang dilaksanakan oleh lembaga profesional.
- f. Meninjau kembali semua produk hukum di bidang pendidikan yang tidak sesuai lagi dengan arah dan tuntutan pembangunan pendidikan; dan
- g. Merintis pembentukan badan akreditasi dan sertifikasi mengajar di daerah untuk meningkatkan kualitas tenaga kependidikan secara independen.

Menurut Manor, kebijakan Desentralisasi berasal dari kebutuhan untuk memperkuat pemerintah daerah dalam rangka menjembatani jurang pemisah antara negara dan masyarakat lokal. Negara yang mempunyai populasi yang besar dan wilayah yang luas cenderung lebih terdesentralisasi karna sangat sulit dan mahal untuk memerintah secara efektif ketika populasi dan wilayah begitu luas. Negara mempunyai wilayah luas biasanya mempunyai variasi yang besar dalam hal iklim, geografi, dan basis ekonomi, sehingga penyediaan pelayanan pemerintah yang sangat seragam akan berakibat inefisiensi (Rudy, 2012).

Bentuk-bentuk Desentralisasi menurut Rudy (2012) tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. *Devolution* (devolusi) : Merupakan bentuk umum dari desentralisasi dimana daerah otonom merupakan suatu bentukan hukum yang berdiri sendiri. Pemerintah pusat dalam hal ini menyerahkan sebian fungsinya atau membentuk unit pemerintah yang tidak berada dibawah kendali pemerintah pusat secara langsung.
2. *Delegation* (delegasi) : Merujuk pada penyerahan pengambilan kebijakan dan kewenangan administratif untuk tindakan tertentu kepada institusi atau organisasi yang semi-independen, misalnya badan usaha milik negara atau perusahaan pembangunan regional.
3. *Deconcentration* (dekonsentrasi): Mencakup transfer kewenangan administratif yang spesifik dalam hal pengambilan kebijakan, keuangan, dan fungsi manajemen dalam lingkup yuridiksi unit pemerintahan pusat.
4. *Political or Democratic decentralization* (desentralisasi politik) : Mencakup seluruh seluruh transfer kewenangan administratif, fiskal dan politik. Bentuk ini adalah bentuk desentralisasi yang paling dibutuhkan untuk keberhasilan suatu kebijakan desentralisasi suatu negara.

Tujuan utama desentralisasi adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan untuk mengurangi beban kerja pemerintah pusat dalam upaya mensejahterakan masyarakat yang ada di daerah. dengan kata lain tujuan desentralisasi adalah untuk merangsang kepekaan elit lokal terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat daerah.

Dalam hal ini berkaitan dengan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Desentralisasi pendidikan perlu dilakukan karena berbagai studi tentang desentralisasi menunjukkan bahwa pekerjaan yang bersifat kompleks, dikerjakan dalam tim, mengandung unsur ketidakpastian, dan berada dalam lingkungan yang cepat berubah tidak dikelola secara sentralistik. Pendidikan dan secara khusus lagi sekolah yang selama ini dikelola secara sentralistik justru menimbulkan banyak masalah. Oleh karena itu, sekolah yang memiliki karakteristik seperti itu harus didesentralisasikan.

Dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi di bidang pendidikan, terdapat banyak persoalan muncul, karena pelaksanaan desentralisasi pendidikan berbeda dengan desentralisasi bidang pemerintahan lainnya yang pada dasarnya terkonsentrasi pada tingkat kabupaten dan kota. Desentralisasi pendidikan justru tidak hanya terhenti pada tingkat kabupaten dan kota, tetapi justru lebih jauh yaitu sampai pada tingkat sekolah.

Adanya otonomi dalam pengelolaan pendidikan merupakan potensi bagi sekolah untuk meningkatkan kinerja para personel, menawarkan partisipasi langsung pihak-pihak terkait, dan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah.

2. Pengertian Pendidikan

Pendidikan adalah setiap usaha, pengaruh, perlindungan dan bantuan yang diberikan kepada anak tertuju kepada pendewasaan anak itu, atau lebih tepat membantu anak agar cukup cakap melaksanakan tugas hidupnya sendiri. Pengaruh itu datangnya dari orang dewasa (atau yang diciptakan oleh orang dewasa seperti sekolah, buku, putaran hidup sehari-hari, dan sebagainya) dan ditujukan kepada yang belum dewasa.

Pengertian pendidikan dalam UU SISDIKNAS Nomor 20 Tahun 2003 adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki

kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat.

Beberapa pengertian tentang pendidikan menurut Noor Syam (1987) antara lain:

- a) Pendidikan adalah aktivitas dan usaha manusia untuk meningkatkan kepribadiannya dalam membina potensi-potensi pribadinya yaitu rohani (pikir, rasa, budi nurani), dan jasmani (panca indera dan keterampilan-keterampilan).
- b) Pendidikan juga berarti lembaga-lembaga yang bertanggung jawab menciptakan cita-cita (tujuan) pendidikan, isi, sistem dan organisasi pendidikan. Lembaga-lembaga ini meliputi: keluarga, sekolah dan masyarakat (negara).
- c) Pendidikan pula merupakan hasil atau prestasi yang dicapai oleh perkembangan manusia dan usaha lembaga-lembaga tersebut dalam mencapai tujuannya. Pendidikan dalam hal ini merupakan tingkat kemajuan masyarakat dan kebudayaan sebagai satu kesatuan.

Usaha dan tujuan pendidikan dilandasi oleh pandangan hidup orang tua, lembaga-lembaga penyelenggara pendidikan, masyarakat dan bangsanya. Tujuan pendidikan diabdikan untuk kebahagiaan individu, keselamatan masyarakat dan kepentingan negara (Noor Syam, 1987).

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal (3), tujuan pendidikan nasional adalah mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

3. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Bidang Pendidikan

Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pendidikan telah di terangkan dengan jelas dalam PP Nomor.25 tahun 2000 tentang Kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai daerah otonom. Kewenangan tersebut harus di patuhi dan taati oleh setiap daerah, guna menghasilkan mutu sekolah yang baik.

Pemerintah pusat masih mempertahankan bentuk-bentuk kewenangan di dunia pendidikan. Hal ini terlihat jelas pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai

daerah otonomi, khususnya pada Pasal 2 ayat(11), bidang pendidikan tercantum 10 butir kewenangan yang masih dipegang oleh pemerintah pusat, di antaranya terdapat tujuh hal yang penetapannya masih digenggam oleh pemerintah pusat, yaitu :

- a. Menetapkan standar kompetensi siswa
- b. Menetapkan standar materi pelajaran pokok
- c. Menetapkan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik
- d. Menetapkan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan
- e. Menetapkan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan pembaca
- f. Menetapkan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah, dan luar sekolah
- g. Mengatur dan mengembangkan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh, serta mengatur sekolah internasional.

Pemerintah pusat juga memiliki wewenang untuk menentukan pedoman anggaran biaya pendidikan. Pedoman ini dapat digunakan sebagai acuan bagi daerah dalam menentukan anggaran pendidikan yang akan dipakai dalam satu tahun. Adanya pengawasan dari pemerintah dapat mencegah pungutan liar atau penyalahgunaan yang lain dalam hal anggaran sekolah. Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang pendidikan lainnya yaitu penetapan kalender pendidikan, dimana pemerintah pusat harus telah menetapkan hari aktif untuk kegiatan belajar setiap tahunnya, selain itu pemerintah juga memiliki wewenang untuk menetapkan jam belajar efektif dimana setiap tingkat pendidikan memiliki jam efektif untuk belajar setiap minggunya berbeda, semakin tinggi tingkat pendidikan (SD – SMP – SMA) maka semakin bertambah jam belajar efektifnya.

Kewenangan – kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pada dasarnya adalah pedoman paling dasar, dimana setiap sekolah atau instansi pendidikan lainnya dapat mengembangkan dasar penetapan tersebut. Pemerintah pusat lebih berperan dalam hal pengawasan pelaksanaan pendidikan agar mutu pendidikan dapat ditingkatkan dan penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar tidak menyimpang dari pedoman pendidikan. Adanya standar – standar yang ditetapkan oleh pemerintah ditujukan agar pendidikan di Indonesia mengalami kemajuan dan persamaan di setiap daerahnya. Meskipun dalam kenyataannya tetap terdapat perbedaan, namun hal itu tertutupi dengan adanya standar nasional yang diwujudkan oleh adanya ujian nasional di berbagai tingkat pendidikan.

Kewenangan pemerintah daerah meliputi:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas
4. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam melakukan pendistribusian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Selain itu urusan pemerintah yang bersifat absolut, yaitu yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi dan juga ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.

Bidang Pendidikan dan Kebudayaan :

1. Penetapan standar kompetensi siswa dan warga belajar serta pengaturan kurikulum nasional dan penilaian hasil belajar secara nasional serta pedoman pelaksanaannya.
2. Penetapan standar materi pelajaran pokok.
3. Penetapan persyaratan perolehan dan penggunaan gelar akademik.
4. Penetapan pedoman pembiayaan penyelenggaraan pendidikan.
5. Penetapan persyaratan penerimaan, perpindahan, sertifikasi siswa, warga belajar dan pembaca.
6. Penetapan persyaratan pemintakatan/*zoning*, pencarian, pemanfaatan, pemindahan, penggandaan, sistem pengamanan dan kepemilikan benda cagar budaya serta persyaratan penelitian arkeologi.
7. Pemanfaatan hasil penelitian arkeologi nasional serta pengelolaan museum nasional, galeri nasional, pemanfaatan naskah sumber arsip, dan monumen yang diakui secara internasional.
8. Penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah dan luar sekolah.
9. Pengaturan dan pengembangan pendidikan tinggi, pendidikan jarak jauh serta pengaturan sekolah internasional.
10. Pembinaan dan pengembangan bahasa dan sastra Indonesia.

Menurut Undang- Undang Nomor. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Pendidikan,
- b. Kesehatan,
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang,
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman,
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan
- f. Sosial.

Maka dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Daerah sama-sama memiliki kewenangan dalam hal pendidikan.

4.Landasan Yuridis Pelaksanaan Pendidikan Daerah

Tuntutan reformasi yang sangat penting adalah demokratisasi, yang mengarah pada dua hal yakni pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan pemerintah daerah (otda). Hal ini berarti peranan pemerintah akan dikurangi dan memperbesar partisipasi masyarakat. Demikian juga perana pemerintah pusat yang bersifat sentralistis dan yang telah berlangsung selama 50 tahun lebih, akan diperkecil dengan memberikan peranan yang lebih besar kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan sistem desentralisasi. Kedua hal ini harus berjalan secara simultan inilah yang merupakan paradigma baru, yang menggantikan paradigma lama yang sentralistis.

Konsep demokratisasi dalam pengelolaan pendidikan yang dituangkan dalam Undang-Undang Sisdiknas 2003 bab III tentang prinsip penyelenggaraan pendidikan Pasal (4) disebutkan bahwa pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan, serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa ayat (1). Karena pendidikan diselenggarakan sebagai suatu proses pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat ayat (3), serta dengan memberdayakan semua komponen masyarakat, melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu bagi warga negara tanpa diskriminasi Pasal 11 ayat (1). Konsekuensinya pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia 7- 15 tahun Pasal 11 ayat(2). Itulah sebabnya

pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar, minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa dipungut biaya, karena wajib belajar adalah tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat (Pasal 34 ayat (2)).

Dengan adanya desentralisasi penyelenggaraan pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, maka pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat Pasal 46 ayat (1).

Bahkan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara RI tahun 1945 "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional" - Pasal 46 ayat (2). Itulah sebabnya dana pendidikan, selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, harus dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan, dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD) (pasal 49 ayat 1). Khusus gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah (pusat) dialokasikan dalam APBN Pasal 49 ayat (2).

Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan Pasal 47 ayat (1). Dalam memenuhi tuntutan-tuntutan tersebut maka pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat mengerahkan sumber daya yang ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku Pasal 47 ayat (2). Oleh karena itu maka pengelolaan dan pendidikan harus berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik Pasal 48 ayat (2).

Meskipun terjadi desentralisasi pengelolaan pendidikan, namun tanggungjawab pengelolaan sistem pendidikan nasional tetap berada di tangan menteri yang diberi tugas oleh presiden Pasal 50 ayat (1), yaitu menteri pendidikan nasional. Dalam hal ini pemerintah pusat menentukan kebijakan nasional dan standard nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan nasional Pasal 50 ayat (2). Sedangkan pemerintah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah. Khusus untuk pemerintah kabupaten/kota diberi tugas untuk mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional kemudian dijadikan landasan hukum dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dengan ketentuan kewenangan sebagai berikut.

1. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan;
2. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan evaluasinya;
3. Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan menengah serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

5. Pengertian Desentralisasi Pendidikan

Pengertian desentralisasi pendidikan menurut Hurst (1985), bahwa *“the decentralization process implies the transfer of certain function from small group of policy-makers to a small group of authorities at the local level”* dengan kata lain desentralisasi merupakan proses penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari sekelompok kecil pembuat kebijakan kepada satu kelompok kecil pemegang kekuasaan pada tataran local. Definisi Hurst tersebut telah menggambarkan dengan jelas proses penyerahan fungsi-fungsi pemerintahan yang kemudian diberikan kepada pemerintah daerah (Salim, 2007).

Otonomi pendidikan menurut Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 adalah terungkap pada Hak dan Kewajiban Warga Negara, Orang tua, Masyarakat dan Pemerintah. Pada bagian ketiga Hak dan Kewajiban Masyarakat Pasal 8 disebutkan bahwa “Masyarakat berhak berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan Pasal 9 Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan”.

5.1. Desentralisasi Pendidikan Suatu Keharusan

Ada tiga hal yang berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan menurut Tilaar (2009), yaitu,

1. Pembangunan masyarakat demokrasi, suatu masyarakat yang antara lain mengakui akan hak-hak manusia. Didalam masyarakat demokratis dihormati adanya perbedaan pendapat dan kepatuhan terhadap keputusan bersama yang telah diambil oleh semua anggota, dituntut adanya tanggung jawab individu dan

tanggung jawab sosial dari masing-masing anggotanya, dalam melaksanakan keputusan bersama itu.

2. Pengembangan *social capital*, Sistem pendidikan yang sentralistis yang mematkan kemampuannya berinovasi tentunya tidak sesuai dengan pengembangan suatu masyarakat demokrasi yang terbuka. Oleh sebab itu Desentralisasi Pendidikan berarti lebih mendekatkan proses pendidikan kepada rakyat yang mempunyai pendidikan itu sendiri.
3. Peningkatan daya saing bangsa, Dalam suatu masyarakat otoriter dan statis, daya saing tidak mempunyai tempat. Oleh sebab itu, masyarakat akan sangat lamban perkembangannya.

5.2. Tuntutan-Tuntutan Desentralisasi Pendidikan

Desentralisasi bukanlah sekedar dekonsentrasi kekuasaan Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom. Desentralisasi Pendidikan berkenaan dengan masalah yang sangat mendasar yaitu pendidikan adalah milik rakyat dan untuk rakyat.

Pendidikan sebagai proses pembudayaan tidak terlepas dari tuntutan-tuntutan hidup bersama masyarakat yang berbudaya. Oleh sebab itu, Desentralisasi Pendidikan mempunyai dua tuntutan yaitu, akuntabilitas terhadap masyarakat sebagai pemiliknya (akuntabilitas horizontal), dan selanjutnya didalam hidup bersama sebagai satu bangsa, bangsa Indonesia, maka pendidikan juga mempunyai fungsi di dalam pengembangan *social capital* persatuan bangsa Indonesia. Inilah yang disebut akuntabilitas vertikal pendidikan nasional (Tilaar, 2009).

5.3. Prasyarat Keberhasilan Proses Desentralisasi Pendidikan

Keberhasilan desentralisasi pendidikan setidaknya akan tergantung pada beberapa faktor pendukung. Di bawah ini akan dikemukakan empat faktor penunjang keberhasilan desentralisasi pendidikan menurut Tilaar (2009), yaitu :

- a. Menerapkan deregulasi, meningkatkan fleksibilitas melalui penerapan deregulasi merupakan kunci utama untuk memacu efektivitas desentralisasi pendidikan di daerah dan sekolah. deregulasi merupakan proses pemangkasan jalur birokrasi yang terlalu ketat dan panjang. Deregulasi juga berarti menghilangkan rantai birokrasi yang terlalu banyak. Sebagai system semestinya bukan untuk mempersulit dan memperlambat proses, tetapi sebaliknya memperlancar proses layanan pendidikan yang diperlukan oleh masyarakat.

- b. Menerapkan semi otonom atau melaksanakan desentralisasi secara bertahap dan berkesinambungan.
- c. Melaksanakan kepemimpinan demokratis dan partisipatif dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah.
- d. Menerapkan profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan desentralisasi pendidikan.

5.4. Desentralisasi Pendidikan Pada Tingkat Sekolah

Desentralisasi pendidikan di tingkat sekolah merupakan satu bentuk desentralisasi yang langsung sampai ke ujung tombak pendidikan di lapangan. Jika lembaga dinas pendidikan kecamatan, dan dinas pendidikan kabupaten/kota lebih memiliki peran sebagai fasilitator dan koordinator proses pembinaan, pengarahan, pemantauan dan penilaian, maka sekolah seharusnya diberikan peran lebih nyata dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan.

Desentralisasi pendidikan merupakan salah satu model pengelolaan pendidikan yang menjadikan sekolah sebagai proses pengambilan keputusan dan merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki kualitas pendidikan serta sumber daya manusia termasuk profesionalitas guru yang belakangan ini dirisaukan oleh berbagai pihak baik secara regional maupun secara internasional.

Sistem pendidikan yang selama ini dikelola dalam suatu iklim birokratik dan sentralistik dianggap sebagai salah satu sebab yang telah membuahkan keterpurukan dalam mutu dan keunggulan pendidikan di tanah air kita. Hal ini beralasan, karena sistem birokrasi selalu menempatkan kekuasaan sebagai faktor yang paling menentukan dalam proses pengambilan keputusan. Sekolah-sekolah saat ini telah terkungkung oleh kekuasaan birokrasi sejak kekuasaan tingkat pusat hingga daerah bahkan terkesan semakin buruk dalam era reformasi saat ini. Ironisnya, kepala sekolah dan guru-guru sebagai pihak yang paling memahami realitas pendidikan berada pada tempat yang dikendalikan. Merekalah seharusnya yang paling berperan sebagai pengambil keputusan dalam mengatasi berbagai persoalan sehari-hari yang menghadang upaya peningkatan mutu pendidikan. Namun, mereka ada dalam posisi tidak berdaya dan tertekan oleh berbagai pembakuan dalam bentuk juklak dan juknis yang pasti tidak sesuai dengan kenyataan obyektif di masing-masing sekolah.

Bentuk desentralisasi pendidikan yang paling mendasar adalah dilaksanakan oleh sekolah, dengan menggunakan komite sekolah sebagai wadah pemberdayaan peran serta masyarakat, dan dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah (MBS) sebagai proses pelaksanaan layanan pendidikan secara nyata di dalam masyarakat.

Tujuan penyelenggaraan pendidikan adalah untuk mewujudkan manusia Indonesia yang beriman, bertaqwa, berbudi luhur, menguasai ilmu, teknologi dan seni, berwawasan masa depan dan global, berbasiskan nilai luhur budaya lokal dan kebangsaan serta berwatak demokratis dan mandiri. Bahwa berdasarkan kewenangan, kebutuhan, kemampuan dan tanggung jawab Pemerintah Daerah, perlu dibangun dan dikembangkan komitmen bersama diantara pemangku penyelenggaraan sistem pendidikan secara demokratis, terbuka, partisipatif, bermartabat, dan bertanggung jawab.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004, dalam rangka pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat perlu dibentuk Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota, dan Komite Sekolah di tingkat satuan pendidikan, baik di tingkat kabupaten/kota ataupun sekolah (Chan dan Sam, 2005).

Beberapa urusan dalam bidang pendidikan yang secara langsung dapat diserahkan kepada sekolah adalah :

- a. Menetapkan visi, misi, strategi, tujuan, logo, lagu, dan tata tertib sekolah
- b. Memiliki kewenangan dalam penerimaan siswa baru sesuai dengan ruang kelas yang tersedia, fasilitas yang ada, jumlah guru, dan tenaga administratif yang dimiliki.
- c. Menetapkan kegiatan intrakurikuler dan ekstrakurikuler yang diadakan dan oleh sekolah. dalam hal ini, dengan mempertimbangkan kepentingan daerah dan masa depan lulusnya, sekolah perlu diberikan kewenangan untuk melaksanakan kurikulum nasional dengan kemungkinan menambah atau mengurangi muatan kurikulum dengan meminta pertimbangan kepada Komite Sekolah.
- d. Pengadaan sarana dan prasarana pendidikan, termasuk buku pelajaran dapat diberikan kepada sekolah, dengan memperhatikan standar dan ketentuan yang ada.
- e. Penghapusan barang dan jasa dapat dilaksanakan sendiri oleh sekolah, dengan mengikuti pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten.
- f. Proses pengajaran dan pembelajaran. Ini merupakan kewenangan professional sejati yang dimiliki oleh lembaga pendidikan sekolah.
- g. Urusan teknis edukatif yang lain sejalan dengan konsep manajemen berbasis sekolah (MBS) merupakan urusan yang sejak awal harus menjadi tanggung jawab dan kewenangan sekolah (Salim, 2004).

Desentralisasi pengelolaan sekolah perlu diletakkan dalam rangka mengisi kebhinekaan dalam wadah negara kesatuan yang dijiwai oleh rasa persatuan dan kesatuan bangsa; bukan berdasarkan kepentingan kelompok dan daerah secara sempit. Pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan sekolah memerlukan kesiapan berbagai perangkat pendukung di daerah. Sedikitnya terdapat empat hal yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan desentralisasi berhasil, yaitu:

1. Undang-undang No. 20 tahun 2003 yang mengatur tentang Sistem Pendidikan Nasional
2. Pembinaan kemampuan daerah
3. Pembentukan perencanaan unit yang bertanggung jawab untuk menyusun perencanaan pendidikan
4. Perangkat sosial, berupa kesiapan masyarakat setempat untuk menerima dan membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi tersebut.

Adapun wewenang daerah yang didelegasikan kepada pihak sekolah menurut Mulyasa (2002) mencakup hal berikut:

1. Perencanaan dan Evaluasi. Sekolah diberi kewenangan untuk melakukan perencanaan sekolah sesuai dengan kebutuhannya (*school-based plan*). Oleh karena itu, sekolah harus melakukan analisis kebutuhan mutu dan berdasarkan hasil analisis kebutuhan mutu inilah kemudian sekolah membuat rencana peningkatan mutu. Sekolah berwenang untuk melakukan evaluasi, khususnya evaluasi yang dilakukan secara internal. Evaluasi internal dilakukan oleh warga sekolah untuk memantau proses pelaksanaan dan untuk mengevaluasi hasil program-program yang telah dilaksanakan. Evaluasi semacam ini sering disebut evaluasi diri. Evaluasi diri harus jujur dan transparan agar dapat mengungkap informasi yang sebenarnya.
2. Pengelolaan Kurikulum dan proses pembelajaran yang dilakukan bersama-sama dengan komite sekolah, orang tua dan masyarakat. Dalam penyusunan kurikulum, sekolah dapat mengembangkan (memperdalam, memperkaya, dan memodifikasi) kurikulum, namun tidak mengurangi standar isi yang berlaku secara nasional. Selain itu, sekolah diberi kebebasan untuk mengembangkan kurikulum muatan lokal. Sedangkan dalam proses pembelajaran, sekolah diberi kebebasan memilih strategi, metode, dan teknik-teknik pembelajaran dan pengajaran yang paling efektif, sesuai dengan karakteristik mata pelajaran, karakteristik siswa, karakteristik guru, dan kondisi nyata sumber daya yang tersedia di sekolah. Secara umum,

strategi/metode/teknik pembelajaran yang berpusat pada siswa lebih mampu memberdayakan pembelajaran siswa.

3. Menjamin dan mengusahakan sumberdaya (human and financial) yang mencakup dukungan untuk pengajaran dan kepemimpinan, dukungan dan lingkungan sekolah.
4. Pelayanan Siswa. Pelayanan siswa, mulai dari penerimaan siswa baru, pengembangan/pembinaan/pembimbingan, penempatan untuk melanjutkan sekolah atau untuk memasuki dunia kerja sampai pada pengurusan alumni.
5. Pengelolaan Iklim Sekolah. Iklim sekolah (fisik dan non fisik) yang kondusif akademik merupakan prasyarat bagi terselenggaranya proses belajar mengajar yang efektif. Lingkungan sekolah yang aman dan tertib, optimisme dan harapan/espektasi yang tinggi dari warga sekolah, kesehatan sekolah, dan kegiatan-kegiatan yang terpusat pada siswa (*student-centered activities*) adalah contoh-contoh iklim sekolah yang dapat menumbuhkan semangat belajar siswa.

6. Kelebihan Dan Kelemahan Desentralisasi Pendidikan

Berikut kelebihan dari desentralisasi pendidikan menurut Chan dan Sam (2005):

- a. Peningkatan mutu, yaitu dengan kewenangan yang dimiliki sekolah maka sekolah lebih leluasa mengelola dan memberdayakan potensi sumber daya yang dimiliki
- b. Efisiensi Keuangan hal ini dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber pajak lokal dan mengurangi biaya operasional
- c. Efisiensi Administrasi, dengan memotong mata rantai birokrasi yang panjang dengan menghilangkan prosedur yang bertingkat-tingkat
- d. Perluasan dan pemerataan, membuka peluang penyelenggaraan pendidikan pada daerah pelosok sehingga terjadi perluasan dan pemerataan pendidikan.

Adapun kelemahan yang mungkin timbul dalam implementasi kebijakan desentralisasi pendidikan melalui Undang-undang Otonomi Daerah adalah:

- a. Kurang siapnya SDM daerah terpencil.
- b. Tidak meratanya pendapatan asli daerah (PAD), khususnya daerah-daerah miskin,
- c. Mental korup yang telah membudaya dan mendarah daging,
- d. Menimbulkan raja-raja kecil di daerah surplus,
- e. Dijadikan komoditas,
- f. Belum jelasnya pos-pos pendidikan, sehingga akan cukup merepotkan Depdiknas dalam mengalokaskannya. Hasilnya akan menguntungkan departemen-departemen lain yang mengelola pendidikan atau pelatihan, padahal departemen lain telah memperoleh dana dari APBN. sementara itu, hasilnya masih diragukan karena ditangani bukan oleh para ahli/profesional pendidikan.

7. Rangkuman

Pengertian desentralisasi pendidikan menurut Hurst (1985), bahwa *“the decentralization process implies the transfer of certain function from small group of policy-makers to a small group of authorities at the local level”* dengan kata lain desentralisasi merupakan proses penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari sekelompok kecil pembuat kebijakan kepada satu kelompok kecil pemegang kekuasaan pada tataran local. Definisi Hurst tersebut telah menggambarkan dengan jelas proses penyerahan fungsi-fungsi pemerintahan yang kemudian diberikan kepada pemerintah daerah (Salim, 2007).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional kemudian dijadikan landasan hukum dalam penyelenggaraan desentralisasi pendidikan dengan ketentuan kewenangan sebagai berikut.

1. Pemerintah menentukan kebijakan nasional dan standar nasional pendidikan untuk menjamin mutu pendidikan;
2. Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan dan evaluasinya;
3. Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan menengah serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DAN PROBLEM TATA KELOLA DI DAERAH OTONOM BARU

1. Kondisi existing sumber daya penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.

A. Infrastruktur Sekolah

Sebagai daerah otonom baru, Kabupaten Pesisir Barat memiliki infrastuktur sekolah yang berasal dari pelimpahan kabupaten induk. Sebagai konsekuensi dari hal tersebut maka dapat dicermati jika kondisi existing dari jumlah infrastruktur sekolah yang terdapat di kabupaten ini cenderung minim. Jumlah infrastruktur sekolah menengah atas dan pertama bahkan hanya terdapat satu hingga 6 sekolah pada satu kecamatan. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel 1 berikut ini:

Tabel 2.

Jumlah Sekolah Berdasar Jenjang Pendidikan di Kab. Pesisir Barat Tahun 2015

No	Kecamatan	SD		SLTP		SLTA		SMK	
		Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
1	Lemong	16	1	6	0	1	0	0	0
2	Pesisir Utara	12	0	2	0	1	0	0	0
3	Pulau Pisang	2	0	1	0	0	0	0	0
4	Karya Penggawa	11	1	1	0	1	0	0	0
5	Way Krui	5	0	1	0	0	0	0	0
6	Pesisir Tengah	11	2	3	0	1	2	1	1
7	Krui Selatan	8	0	0	1	0	1	0	0
8	Pesisir Selatan	17	0	4	1	1	0	0	0
9	Ngambur	10	0	3	2	1	0	1	0
10	Bengkunat	6	0	3	1	1	0	0	0
11	Bengkunat Belimbing	12	1	5	0	2	0	0	0
Jumlah		110	5	29	5	9	3	2	1

Sumber: Data Dinas Pendidikan Kab. Pesisir Barat, 2015.

Dari tabel diatas dapat dilihat sebaran kuantitas infrastruktur sekolah berdasarkan jenjang pendidikannya. Sebaran jumlah sekolah pada tingkat pendidikan dasar masih belum merata, hal ini dapat dilihat dari jumlah sekolah pada beberapa kecamatan yang masih terdiri dari 2 hingga 8 sekolah, sementara pada kecamatan lainnya terdapat jumlah sekolah dasar dengan jumlah dua kali lipatnya.

Pada jenjang pendidikan menengah dan atas bahkan lebih minimal lagi. Pada beberapa kecamatan seperti Pulau Pisang, Karya Penggawa dan Way Krui hanya memiliki 1 sekolah, bahkan pada Kecamatan Krui Selatan tidak terdapat SLTP Negeri dan hanya ada 1 SLTP Swasta. Hal yang berbeda bila dibandingkan dengan Kecamatan Lemong yang sudah memiliki 6 SLTP, meskipun jumlah tersebut dirasakan masih minim. Pada jenjang pendidikan menengah atas, jumlah sekolah bahkan menjadi semakin minim. Di Kecamatan Way Krui dan Pulau Pisang bahkan tidak memiliki infrastruktur Sekolah Menengah Atas. Kecamatan yang lebih baik

dibandingkan kecamatan lainnya adalah Kecamatan Pesisir Tengah yang memiliki 3 SLTA dan 2 SMK. Meskipun lebih baik dibandingkan dengan kecamatan lainnya, namun jumlah tersebut tidak dapat dianggap optimal untuk suatu daerah.

Kondisi infrastruktur sekolah yang minim tersebut dapat dipahami pada saat membandingkan dengan kondisi jumlah siswa pada tiap jenjang pendidikan. Pada beberapa kecamatan, jumlah sekolah yang minim sebanding dengan jumlah siswa yang minim, seperti Kecamatan Pulau Pisang yang hanya memiliki 2 sekolah dasar dan hanya terdiri dari 56 siswa. Demikian juga pada Kecamatan dengan jumlah sekolah yang kuantitasnya lebih banyak berisikan siswa yang jumlahnya juga banyak, seperti Kecamatan Lemong dan Pesisir Selatan. Kondisi tersebut bisa dilihat dengan mencermati tabel 1 dan tabel 2 dibawah ini:

Tabel 3.
Jumlah Siswa Peningkat Pendidikan Tahun 2015

No	Kecamatan	Jumlah Siswa Peningkat Pendidikan				JUMLAH
		PAUD/ TK	SD	SMP	SMU	
1	Lemong	449	1590	580	406	3025
2	Pesisir Utara	211	1086	193	135	1625
3	Pulau Pisang	56	154	0	0	210
4	Karya Penggawa	619	1710	295	209	2833
5	Way Krui	112	608	175	0	895
6	Pesisir Tengah	508	2479	1555	2366	6908
7	Krui Selatan	222	1094	127	55	1498
8	Pesisir Selatan	440	2768	1028	662	4898
9	Ngambur	171	2299	948	909	4327
10	Bengkunat	122	1163	400	160	1845
11	Bengkunat Belimbing	419	3204	888	324	4835
		3329	18155	6189	5226	32899

Sumber: Data Dinas Pendidikan Kab. Pesisir Barat, 2015.

Apabila mencermati kedua tabel tersebut maka dapat dipahami jika kondisi infrastruktur yang masih minim tersebut juga dibarengi dengan jumlah siswa yang masih minim, namun untuk beberapa kecamatan yang memiliki jumlah siswa lebih banyak maka akan sangat diperlukan penambahan kuantitas infrastruktur sekolah dasar yang baru. Dari tabel tersebut proporsi cakupan siswa dalam satu institusi sekolah belum proporsional dengan luas wilayah dan jumlah sekolah yang terdapat pada kecamatan tersebut. Kecamatan Bengkunt Belimbing misalnya dengan jumlah total siswa sekolah dasar yang mencapai 3204 hanya dilayani dengan 13 sekolah, hal yang berbeda dibandingkan Kecamatan Pesisir Selatan yang memiliki 2768 orang siswa sekolah dasar dilayani sekolah sejumlah 17 sekolah dasar. Hal ini sekaligus menunjukkan belum meratanya pembangunan infrastruktur sekolah pada seluruh wilayah Kabupaten Pesisir Barat.

Selain hal tersebut, kondisi yang dihadapi oleh siswa pada wilayah Pesisir Barat adalah belum terfasilitasinya kebutuhan sekolah mereka secara penuh ke dalam bantuan pemerintah. Masih ditemui pada beberapa sekolah, siswa yang belum memakai seragam sekolah dalam pelaksanaan belajar mengajar. Hal ini menunjukkan kondisi daya dukung pengelolaan siswa yang belum optimal. Kondisi tersebut bisa dilihat dari gambar berikut ini:



Gambar 2. Siswa Sekolah Dasar Negeri 1 Lemong sedang mengikuti pelajaran.

B. Kondisi Guru

Selain kondisi infrastruktur sekolah, aspek lain yang menentukan jalannya penyelenggaraan pendidikan adalah kondisi guru yang terdapat di wilayah tersebut. Aspek kuantitas dan kualitas sama pentingnya. Kuantitas akan paralel dengan distribusi sumber daya pengajar pada seluruh wilayah. Idealnya distribusi pengajar merata pada seluruh wilayah sesuai dengan jumlah sekolah yang terdapat pada masing-masing kecamatan. Pada wilayah Kabupaten Pesisir Barat, sebaran guru dapat dilihat dari tabel sebagai berikut:

Tabel 4.

Jumlah Tenaga Pendidik di Pesisir Barat Berdasar Jenjang Pendidikan Tahun 2015

No	Kecamatan	Tenaga Pendidik SD/ Sederajat					Tenaga Pendidik SMP/ Sederajat					Tenaga Pendidik SMU/ Sederajat					Jumlah
		SPG	D2	D3	S1	S2	SPG	D2	D3	S1	S2	SPG	D2	D3	S1	S2	
1	Lemong	45	53	1	50	2	11	0	6	53	4	0	0	0	29	0	254
2	Pesisir Utara	47	28	1	39	0	12	2	2	31	2	0	0	0	0	0	164
3	Pulau Pisang	4	2	4	6	0	0	0	0	0	0	9	6	6	6	2	45
4	Karya Penggawa	65	65	5	172	1	18	0	2	35	0	2	2	0	31	2	400
5	Pesisir Tengah	21	57	3	96	1	21	4	11	97	3	5	1	16	162	2	500
6	Way Kruai	13	14	1	31	0	0	2	0	15	0	0	0	0	0	0	76
7	Kruai Selatan	11	38	2	32	0	5	1	3	24	0	2	1	0	19	0	138
8	Pesisir Selatan	55	64	3	88	0	5	1	5	105	1	6	1	2	42	3	381
9	Ngambur	40	10	7	39	0	4	0	1	38	3	2	0	1	60	1	206
10	Bengkunat	35	14	1	20	0	8	4	1	34	0	0	0	0	0	0	117
11	Bengkunat Belimbing	33	21	1	66	0	15	5	3	30	0	3	1	0	18	0	196
Jumlah		369	366	29	639	4	99	19	34	462	13	29	12	25	367	10	2477
Jumlah		1407					627					443					4954

Sumber: Data Dinas Pendidikan Kab. Pesisir Barat, 2015.

Mencermati tabel tersebut maka dapat diketahui sebaran guru berdasarkan masing-masing kecamatan dan berdasarkan jenjang pendidikan. Pada jenjang sekolah dasar kuantitas guru yang bergelar sarjana sudah dominan, walaupun masih banyak guru yang masih bergelar diploma dan lulusan SPG. Sebaran guru pada jenjang pendidikan sekolah dasar ini nampak belum terdistribusi secara merata, misalnya pada Kecamatan

Karya Penggawa dengan jumlah guru bergelar sarjana sebanyak 172 orang untuk 1710 siswa sekolah dasar. Nampak ketidakseimbangannya jika dibandingkan dengan jumlah guru pada kecamatan Bengkunt Belimbing yang hanya memiliki 66 guru dengan gelar sarjana untuk 3204 siswa sekolah dasar.

Pada jenjang pendidikan sekolah menengah pertama juga ditemukan kondisi distribusi yang belum merata. Hal ini dapat dilihat dari data jumlah SLTP pada Kecamatan Pesisir Selatan yang memiliki 105 guru bergelar sarjana dan SLTP pada kecamatan Pesisir Tengah dengan jumlah 97 guru bergelar sarjana. Apabila dibandingkan dengan jumlah siswa pada kedua kecamatan tersebut, yaitu 2479 siswa pada Kecamatan Pesisir Tengah dan 2768 siswa pada Kecamatan Pesisir Selatan maka nampak proporsi yang sedikit belum proporsional.

Dapat dipahami jika kondisi sumber daya pendidik pada Kabupaten ini sebenarnya sudah memiliki kapasitas yang dibutuhkan oleh standar penyelenggaraan pendidikan, dimana guru memiliki spesifikasi pendidikan Sarjana. Hanya saja yang menjadi persoalan adalah persebarannya yang belum proporsional sesuai dengan jumlah dan sebaran sekolah pada wilayah Kabupaten Pesisir Barat.

C. Ketersediaan Anggaran

Sebagai sebuah daerah pemekaran, kondisi keuangan daerah umumnya akan dihadapkan kepada belum efektifnya pemungutan pendapatan asli daerah (PAD) dan belum memadainya dana alokasi yang bersumber dari pemerintah pusat. Kedua persoalan tersebut akan memberikan dampak terhadap belum dapat berjalannya pembangunan daerah pada wilayah pemekaran secara optimal. Kondisi yang serupa dihadapi juga oleh Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat. Dalam sektor pendidikan misalnya, setelah beberapa tahun menjadi daerah otonom baru, pada tahun anggaran 2015, Dinas Pendidikan Kabupaten Pesawaran yang menyusun 12 program dan 63 kegiatan hanya memiliki anggaran dengan jumlah pagu indikatif sebesar Rp. 25.053.339.000. Program tersebut diperuntukan kepada seluruh jenjang pendidikan, mulai dari PAUD/TK, SD, SLTP hingga SLTA dan mencakup manajemen tenaga pendidik serta kebudayaan. Jumlah tersebut tergolong masih minimal untuk dapat menciptakan program-program yang dapat mengakselerasi pembangunan pendidikan di wilayah Kabupaten Pesisir Barat.

Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat nampak hanya mampu melaksanakan program dari pemerintah pusat yang memang disertai dengan alokasi anggaran tersendiri, misalnya program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Pada awal tahun 2015 ini

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Disdikbud) mulai merealisasikan kucuran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di triwulan pertama tahun ini mulai dari tingkat sekolah dasar (SD) hingga sekolah menengah pertama (SMP). Dalam realisasi dana BOS kali ini, berbeda dengan tahun sebelumnya sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) Nomor 161 Tahun 2014 tentang petunjuk teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana BOS Tahun 2015.

Melalui wawancara dengan manajer BOS Kabupaten Pesisir Barat, Bapak Barozi diketahui perbedaan realisasi dana BOS tahun ini terdapat pada jumlah dana yang diterima oleh masing-masing siswa pada tahun lalu dana yang dikucurkan untuk tingkat SD sebesar Rp580 ribu per siswa, kini naik menjadi Rp800 ribu tiap siswa. Sementara untuk tingkat SMP Rp710 ribu per siswa, mulai tahun ini berubah menjadi Rp1 juta tiap siswa.

Dikemukakan lebih lanjut oleh Bapak Barozi bahwa alokasi dana BOS di Kabupaten Pesisir Barat tersebut mencakup seluruh SD Negeri maupun swasta yang berjumlah 115 dengan jumlah penerima BOS mencapai 18.145 siswa, sedangkan SMP berjumlah 34 SMP dengan jumlah penerima mencapai 6.151 siswa. Lebih lanjut dikemukakan oleh beliau, bahwa meskipun dana BOS yang diterima oleh penerima bantuan tersebut sudah lebih besar dibandingkan tahun sebelumnya, namun secara menyeluruh alokasi dana tersebut masih belum efektif untuk peningkatan kualitas pada tingkatan sekolah. Alokasi dana BOS yang umumnya dilakukan pada tingkatan sekolah masih kepada operasionalisasi rutin, sementara anggaran untuk kebutuhan pembangunan sekolah yang bersumber dari Dinas Pendidikan masih minim.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi sumber daya penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.

2.1. Faktor Daya Dukung Sumber Daya Fisik Pelimpahan Kab. Induk

Pelayanan publik mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta kondisi umum daerah itu sendiri. Kebijakan desentralisasi seharusnya memiliki dampak yang besar dalam meningkatkan pelayanan publik. Kedekatan pemerintah daerah dengan masyarakatnya pasca pemekaran daerah (dalam hal daerah administratif dan perencanaan pelayanan) menjadikan pemerintah daerah diharapkan dapat lebih bijak dalam merencanakan pembangunan pelayanan publik.

Idealnya pembangunan fasilitas pelayanan daerah sudah seharusnya disesuaikan dengan penambahan jumlah penduduk setiap tahunnya. Semakin banyak jumlah

penduduk disuatu daerah maka sewajarnya jumlah penyediaan layanan juga ditingkatkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Fasilitas pendidikan yang memadai akan mendukung peningkatan kualitas masyarakat sehingga pendidikan dan kesehatanpun menjadi indikator penting bagi nilai IPM suatu daerah.

Apabila dicermati secara lebih lanjut, kondisi infrastruktur sekolah pada wilayah Kabupaten Pesisir Barat belum mencapai standar nasional. Berdasarkan Standar Nasional Indonesia yaitu SNI 03-6981-2004, satu buah fasilitas Sekolah Dasar (SD) wajib disediakan untuk minimal penduduk sejumlah 1600 jiwa, sedangkan untuk SMP dan SMA sejumlah 4800 jiwa. Apabila dihitung secara cermat, hampir keseluruhan wilayah kecamatan di Pesisir Barat sudah memenuhi rasio tersebut. Tercatat hanya dua kecamatan yang belum memenuhi rasio tersebut, yaitu Kecamatan Bengkunt Belimbing dan Kecamatan Ngambur. Data tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 5.

Rasio Jumlah Sekolah Dasar Terhadap Jumlah Penduduk di Kab. Pesisir Barat

No	Kecamatan	SD		Jumlah Penduduk (2012)	Rasio Ideal (1/1600)	Status Terpenuhi
		Negeri	Swasta			
1	Lemong	16	1	14365	9	T
2	Pesisir Utara	12	0	8202	5	T
3	Pulau Pisang	2	0	1343	1	T
4	Karya Penggawa	11	1	14292	9	T
5	Way Krui	5	0	8328	5	T
6	Pesisir Tengah	11	2	18358	11	T
7	Krui Selatan	8	0	8531	5	T
8	Pesisir Selatan	17	0	21762	14	T
9	Ngambur	10	0	17953	11	B
10	Bengkunt	6	0	7620	5	T
11	Bengkunt Belimbing	12	1	24000	15	B
Jumlah		110	5			

Sumber: Data Dinas Pendidikan Kab. Pesisir Barat, diolah peneliti (2015).

Kondisi rasio yang hampir serupa juga terjadi pada jenjang pendidikan menengah pertama dan menengah atas. Terlebih dahulu data rasio tersebut dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 6.

Rasio Jumlah SLTP dan SLTA Terhadap Penduduk di Kab. Pesisir Barat

No	Kecamatan	SLTP		SLTA		SMK		Jumlah Penduduk (2012)	Rasio Ideal (1/4800)	Status Terpenuhi
		Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta			
1	Lemong	6	0	1	0	0	0	14365	3	T
2	Pesisir Utara	2	0	1	0	0	0	8202	2	T
3	Pulau Pisang	1	0	0	0	0	0	1343	0	T
4	Karya Penggawa	1	0	1	0	0	0	14292	3	B
5	Way Krui	1	0	0	0	0	0	8328	2	B
6	Pesisir Tengah	3	0	1	2	1	1	18358	4	B
7	Krui Selatan	0	1	0	1	0	0	8531	2	B
8	Pesisir Selatan	4	1	1	0	0	0	21762	5	B
9	Ngambur	3	2	1	0	1	0	17953	4	B
10	Bengkunat	3	1	1	0	0	0	7620	2	T
11	Bengkunat Belimbing	5	0	2	0	0	0	24000	5	T
Jumlah		29	5	9	3	2	1			

Sumber: Data Dinas Pendidikan Kab. Pesisir Barat, diolah peneliti (2015).

Dari tabel tersebut dapat dicermati jika rasio jumlah sekolah dengan penduduk pada jenjang pendidikan menengah dan atas hampir sebagian besar wilayah belum mencapai rasio ideal. Tercatat Kecamatan Karya Penggawa, Way Krui, Pesisir Tengah, Krui Selatan, Pesisir Selatan dan Ngambur belum memenuhi rasio ideal tersebut. Hanya Kecamatan Lemong, Pesisir Utara, Pulau Pisang, Bengkunat dan Bengkunat Belimbing yang sudah memenuhi rasio ideal tersebut.

Setelah mencermati kedua rasio tersebut, maka dapat dikemukakan jika ketersediaan sekolah eksisting di Kabupaten Pesisir Barat belum seimbang dengan jumlah penduduk yang ada, penambahan jumlah penduduk tidak sebanding dengan peningkatan penyediaan sekolah diberbagai tarafnya. Oleh karena itu diperlukan adanya penambahan jumlah penyediaan sekolah guna menunjang pemerataan pelayanan, serta peningkatan kesejahteraan.

Selain peninjauan terhadap kesesuaian jumlah infrastruktur eksisting dengan standar yang berlaku, kualitas pelayanan dalam sektor pendidikan juga dapat dikatakan

semakin baik jika angka rasio murid terhadap guru semakin kecil dalam perkembangannya. Namun perlu untuk ditinjau lebih lanjut apakah penurunan rasio tersebut didasarkan pada peningkatan jumlah guru atau penurunan jumlah murid yang bersekolah.

Dalam observasi yang dilakukan peneliti dapat diamati jika fasilitas pelayanan pendidikan jenjang menengah pertama belum tersedia hampir di setiap daerah terutama pedesaan. Selain itu, tenaga pengajar yang berkualitas masih terkonsentrasi di daerah-daerah yang baik perekonomiannya. Padahal dengan adanya pemekaran daerah diharapkan pemerintah daerah menata dan menyiapkan fasilitas pendidikan sejak tingkat dasar sampai dengan lanjutan serta tenaga pengajar. Semakin dekatnya rentang kendali antara pemerintah daerah dengan masyarakat terhadap fasilitas pendidikan akan meningkatkan kualitas sumber daya manusia daerah hasil pemekaran.

Adanya daerah pemekaran baru sesungguhnya bisa menciptakan lowongan pekerjaan bagi tenaga pendidik. Tersedianya tenaga pendidik yang berkualitas menjadi kunci keberhasilan sektor pendidikan di daerah pemekaran. Semakin rendah rasio jumlah pengajar dengan jumlah murid akan semakin efektif proses belajar-mengajar di sekolah di DOB. Perlu dicermati juga bahwa tidak semua tenaga pengajar mau melaksanakan tugas di daerah hasil pemekaran karena alasan tempat tinggal yang jauh dari sekolah. Biasanya, tenaga pengajar tinggal tinggal di daerah induk hasil pemekaran.

Dalam pengamatan peneliti, diketahui juga kondisi infrastruktur sekolah yang belum tersentuh renovasi. Hal ini misalnya terjadi di salah satu bangunan sekolah di Pekon (desa) Wayharu, Kecamatan Bengkunt Belimbing, Kabupaten Pesisir Barat, Provinsi Lampung. Hampir seluruh bangunan sekolah tersebut dalam kondisi rusak. Beberapa bagian dinding bangunan yang terbuat dari panpan tampak belubang di sana-sini. Bagian atap, mulai lapuk termakan usia. Bahkan dikhawatirkan, roboh. Padahal, gedung sekolah merupakan tempat pelaksanaan proses kegiatan belajar mengajar dari tingkat SD, SMP dan SMA Filial (kelas jauh). Jumlah siswa di sekolah ini sekitar 1.000 orang yang berasal dari empat pekon yakni, Pemerihan, Wayharu, Badardalam dan Pekon Siringgading. Margono,

Kondisi sumber daya fisik berupa infrastruktur sekolah yang sebagian besar merupakan pelimpahan dari Kabupaten induk yang rusak tersebut perlu ditindaklanjuti agar tidak mempengaruhi minat siswa dalam mengikuti pendidikan. Terlebih lagi setiap tahun dana BOS yang diterima Kabupaten Pesisir Barat semakin besar, sehingga alokasi kepada fasilitas bangunan sekolah tersebut niscaya dapat dilakukan secara berkelanjutan.

2.2. Daya Dukung Fasilitas Pendukung di Kabupaten Pesisir Barat

Daya dukung fasilitas pendukung non pendidikan sesungguhnya juga dapat memberikan pengaruh terhadap optimalnya penyelenggaraan pendidikan di suatu daerah. Dalam aspek ini dapat dicontohkan berupa fasilitas sumber daya listrik atau akses telekomunikasi. Sebagai daerah otonom baru, Kabupaten Pesisir Barat dihadapkan kepada kondisi infrastruktur yang masih minim. Hal ini misalnya berpengaruh terhadap penyelenggaraan beberapa program pendidikan yang berskala nasional, misalnya adalah penyelenggaraan Ujian Nasional berbasis komputer (UN CBT). Meski mulai tahun ini pemerintah mulai menggunakan sistem Computer Based Test (CBT) dalam pelaksanaan Ujian Nasional (UN) tahun ajaran 2014/2015 dari tingkat SMP sederajat dan SMA sederajat belum bisa dilakukan di Kabupaten Pesisir Barat (KPB).

Belum siapnya satuan pendidikan yang ada dan belum masuk kriteria untuk mengikuti pelaksanaan UN CBT tersebut, yang salah satunya harus memiliki perangkat komputer sebanyak 40 unit setiap SMP atau SMA sederajat dan juga perlengkapan lainnya menjadi alasan utamanya.

Dalam pelaksanaan FGD yang diikuti Sekretaris Disdikbud, Arif Usman, S.Pd., M.Pd. mengemukakan jika Disdikbud Kabupaten Pesisir Barat dalam melaksanakan UN pada tahun ajaran 2014/2015 lalu, untuk setiap sekolah masih sama seperti tahun-tahun sebelumnya yakni menggunakan sistem Lembar Jawaban Komputer (LJK). Berdasarkan informasi, di Provinsi Lampung, daerah yang masuk dalam kriteria dapat melaksanakan UN CBT tersebut yakni Kabupaten Lampung Barat (Lambar), Lampung Tengah (Lamteng), Lampung Timur (Lamtim), Lampung Utara (Lampura), Pringsewu, Bandar Lampung dan Metro. Sedangkan, Pesisir Barat tidak masuk kriteria tersebut.

Besar kemungkinan, terusnya, untuk mendukung pelaksanaan UN CBT ditahun berikutnya, Disdikbud Kabupaten Pesisir Barat akan melakukan berbagai persiapan sehingga kedepan dapat melaksanakan UN dengan sistem tersebut seperti halnya kabupaten lain. Namun, hal itu juga sesuai dengan perkembangan di satuan pendidikan yang ada di Pesisir Barat sendiri, yang diharapkan Disdikbud juga memiliki perlengkapan seperti perangkat komputer yang memenuhi standar serta perlengkapan lainnya. Hal tersebut diutarakan oleh Kadisdikbud H. Marzuki, S.Ag., S.Pd., M.Pd bahwa menggunakan sistem CBT tersebut memang hanya memerlukan sinkronisasi data, kemudian data diujikan dan soal ujian tetap tersimpan di komputer. Pelaksanaan UN dengan CBT juga akan mendorong efektivitas anggaran karena tidak perlu melakukan pengadaan percetakan soal ujian seperti pada UN tertulis, selain itu juga pelaksanaan UN dengan CBT akan mendorong transformasi lebih modern dalam

penilaian. Akan tetapi Kabupaten Pesisir Barat saat ini belum mampu untuk melaksanakan sistem tersebut.

Contoh kasus pelaksanaan ujian nasional CBT ini merupakan wujud dari pengaruh infrastruktur pendukung yang belum tertata dengan baik akan memberikan dampak yang negatif terhadap penyelenggaraan masa depan pendidikan. Oleh karena itu, pembangunan pendidikan perlu juga di akselerasi dengan pembangunan fasilitas fisik pendukung sehingga potensi masa depan pendidikan pada kabupaten ini tidak dihadapkan kepada kendala yang berarti.

3. Potensi- potensi kelembagaan penyelenggara pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.

3.1. Visi Pendidikan Dari Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat

Sebagai daerah otonom baru yang harus mengejar ketertinggalan, dinas Pendidikan Kabupaten Pesisir Barat mulai berbenah. Bidang pendidikan merupakan salah satu program utama yang menjadi perhatian bagi pemerintahan yang baru beranjak 1,5 tahun usianya. Dalam Focus Group Discussion (FGD) diketahui dari Drs. Gunawan, M.Si sebagai Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pesisir Barat bahwa pembangunan bidang pendidikan saat ini tidak semata-mata mengejar dibidang fisik, namun juga bidang non fisik menjadi perhatiannya. Bidang fisik, sarana dan prasarana infrastruktur pendidikan sudah cukup memadai dari jenjang pendidikan menengah sampai ke jenjang pendidikan dasar.

Tahun Anggaran 2014 yang lalu, menurutnya Pemkab Pesisir Barat juga memberi perhatian kepada bidang non fisik diantaranya mendukung program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan menyukseskan program nasional wajib belajar 12 tahun. Bapak Kepala Dinas Pendidikan mengemukakan bahwa untuk mendukung program pemerintah pusat maka rangkaian program dilaksanakan seperti Program Bantuan Dana Penyelenggaraan Pendidikan (BDPP), Program Bimbingan Kurikulum 2013 dan Program Seleksi Guru Berprestasi.

Ia menambahkan sistem pendidikan yang sudah berjalan tahun 2014 program-program unggulan tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik tanpa dukungan dari masyarakat dan elemen-elemen masyarakat lainnya, *stakeholder* dan orang tua murid.

Visi yang menjadi arah dalam penyelenggaraan pendidikan seringkali tidak dapat terimplementasi dikarenakan tidak sungguh-sungguh nya para pejabat publik dalam mengeksekusi visi tersebut. Sebagai akibatnya adalah tidak berkesinambungannya program dan kegiatan yang diselenggarakan guna pelaksanaan visi tersebut. Pada

Dinas Pendidikan Kabupaten Pesisir Barat, konsistensi visi tersebut dapat dilihat dari variasi program yang dilaksanakan oleh seluruh elemen terkait, dimana dinas yang menjadi *leading sectomy* memfasilitasi program tersebut.

3.2. Potensi Kemitraan Dengan Institusi Lain

Salah satu wujud dari kemampuan dinas pendidikan dalam menjaga visi tersebut adalah melalui penyelenggaraan program bus sekolah. Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat melalui Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika, pada bulan Februari 2015 meluncurkan satu unit bus sekolah untuk membantu transportasi siswa di Kecamatan Pesisir Tengah.

Bantuan tersebut dimaksudkan untuk mengantar pulang dan pergi siswa sekolah. Para siswa dan orang tua siswa diharapkan terbantu dengan fasilitas tersebut, karena transportasi umum untuk siswa di tempat itu masih minim. Wiyadi yang merupakan salah satu siswa di SMAN 1 Pesisir Tengah mengutarakan kegembiraannya terkait adanya program tersebut.

Lebih lanjut Wiyadi berharap agar Pemkab Pesisir Barat dapat menambah lagi armada bus sekolah karena jumlah pelajar yang menggunakan angkutan umum di tempat itu banyak. Dalam wujud yang berbeda, kerjasama yang dilakukan Pemkab Pesisir Barat ini perlu juga dilakukan dalam wujud yang lebih luas. Hal tersebut sebenarnya sudah mulai dilaksanakan, misalnya kerjasama Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat dan IBI Darmajaya yang sepakat menjalin kerja sama untuk meningkatkan pembangunan di kabupaten baru tersebut.

Dikemukakan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pesisir Barat jika kerja sama tersebut tertuang dalam nota kesepahaman (MoU) yang ditandatangani Rektor IBI Darmajaya, Dr Andi Desfiandi dan Penjabat Bupati Pesisir Barat, Kherlani, di Bandar Lampung, Pada tanggal 8 Mei 2015 lalu. Penandatanganan MoU ini disaksikan para sivitas akademika dan beberapa satuan kerja dari Kabupaten Pesisir Barat. Kerja sama itu mencakup pelaksanaan Tridarma Perguruan Tinggi, yakni bidang pendidikan, penelitian, pengabdian dan pelatihan.

Kerja sama yang dilakukan IBI Darma Jaya dengan Pemkab Pesisir Barat adalah praktik kerja dan pengabdian masyarakat (PKPM), riset potensi daerah, pelatihan bagi pegawai di lingkungan Pemkab Pesisir Barat, serta pemberian potongan biaya pendidikan hingga 42 persen pada program strata dua bagi PNS jajaran Pemkab Pesisir Barat. Selain itu IBI Darmajaya juga berencana mengembangkan sistem informasi di wilayah Pesisir Barat, agar potensi wisata di kabupaten ini dapat

terpublikasi dengan baik. Sistem informasi juga diharapkan dapat menunjang rencana Pesisir Barat dalam mewujudkan kabupaten modern.

Tawaran kerja sama tersebut disambut baik oleh Pj. Bupati Pesisir Barat saat itu, Bapak Kherlani. Menurutnya program Pesisir Barat menjadi kabupaten modern berbasis lingkungan, dinilai sejalan dengan IBI Darmajaya yang mempunyai kepedulian tinggi terhadap pengembangan teknologi informasi (IT) dan lingkungan. Dengan segala potensi yang dimiliki, Kabupaten Pesisir Barat berpeluang menjadi kabupaten yang maju. Kabupaten yang baru memisahkan dari Lampung Barat ini, kata dia, memiliki kekayaan bahari yang menjanjikan. Hanya saja potensi tersebut belum tereksplorasi dan terpublikasi dengan baik. Mungkin di sinilah kampus bisa berperan, yaitu membantu kami mengembangkan sumber daya manusia di Pesisir Barat menjadi lebih baik dengan menyelenggarakan training berkenaan dengan IT dan ekonomi kerakyatan.

Selain kerjasama dengan perguruan tinggi di Provinsi Lampung, Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat memiliki cara tersendiri untuk memajukan pendidikan di daerahnya. Selain melakukan kunjungan kerja ke sekolah-sekolah, pejabat bupatinya juga "diprogramkan" untuk menjadi pengajar. Hal itu misalnya ditunjukkan Qudrotul Ikhwan, Penjabat (Pj) Bupati Pesisir Barat saat ini, bapak Qudrotul yang menyempatkan diri mengajar di salah satu SMP Negeri di Pulau Pisang.

Menurut Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (Disdikbud) Pesisir Barat, Arif Usman, program bupati mengajar hingga kini terus dilakukan. Ini merupakan salah satu bentuk perhatian penjabat bupati terhadap pendidikan di daerahnya. Bupati mengajar mungkin hanya ada di Pesisir Barat. Hal itu menunjukkan perhatian pemerintah terhadap dunia pendidikan. Harapan mereka adalah program bupati mengajar tersebut dapat dilakukan di sekolah lain di Pesisir Barat.

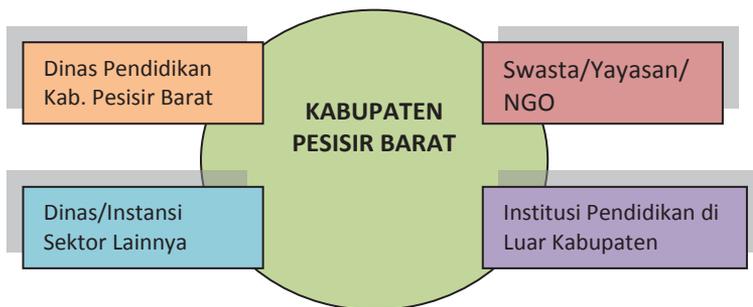
Dia mengakui, tidak mudah meluangkan waktu bagi pejabat bupati untuk bisa mengajar di sekolah. Karena itu, saat berkunjung ke Pulaupisang yang juga mengunjungi ke beberapa sekolah dasar negeri, termasuk sekolah peninggalan penjajah Belanda, pejabat bupati hanya mengajar di satu sekolah.

Kunjungan Qudrotul ke Pulaupisang, kata Arif, untuk bertemu dengan Keluarga Alumni Universitas Gajah Mada (Kagama) Lampung. Pada hari itu, Kagama Lampung sedang di Pulaupisang. Yuli Hartati, pengurus Kagama Lampung yang juga koordinator kegiatan, mengatakan kunjungan ini merupakan agenda rutin organisasinya untuk menjalin silaturahmi antara pengurus dan anggota. Kegiatan yang diikuti sekitar 95 pengurus dan anggota Kagama itu, untuk menjalin silaturahmi di antara pengurus dan anggota, seperti yang dilakukan di Pulaupisang, Kabupaten Pesisir Barat ini.

Pada kesempatan itu, Qudrotul Ikwan mengaku sengaja mengundang pengurus dan anggota Kagama Lampung untuk dapat mengunjungi Pesisir Barat. Diharapkan yang datang dapat menceritakan petualangan wisata bahari di Pulau Pisang kepada masyarakat Lampung agar tertarik berwisata ke daerah yang kaya wisata pantai dan laut itu. Selain mengajak ke Pulau Pisang yang terpencil dengan segala keterbatasan dan sekaligus meminta masukan dari pengurus Kagama Lampung untuk mengembangkan pembangunan di Pesisir Barat, termasuk sektor pendidikan.

3.3. Potensi hubungan kelembagaan dalam rangka akselerasi penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat.

Mencermati kondisi existing, faktor yang pengaruhi sumber daya pendidikan dan potensi kelembagaan di Kabupaten Pesisir Barat, maka dapat diidentifikasi potensi hubungan kelembagaan yang dapat ditempuh guna mengakselerasi penyelenggaraan pendidikan di wilayah kabupaten tersebut. Potensi hubungan kelembagaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Pola Hubungan Kelembagaan Berbasis Kemitraan

Pola hubungan yang dapat diterapkan adalah pola yang menjalin posisi kemitraan strategis dengan beberapa komponen penting yang berkaitan dengan pendidikan di wilayah Kabupaten Pesisir Barat. Komponen tersebut adalah Dinas Pendidikan, Dinas atau instansi sektoral lainnya, pihak swasta, yayasan atau lembaga masyarakat dan juga pelibatan institusi pendidikan yang ada diluar kabupaten, khususnya pada tingkat provinsi Lampung.

Dalam hubungan kelembagaan tersebut dinas pendidikan dapat menyusun program yang nantinya akan memberikan ruang kepada komponen lembaga lainnya untuk turut berperan dalam pelaksanaan pendidikan, misalnya program yang merangkul perusahaan swasta, yayasan atau lembaga masyarakat untuk turut menurunkan sumber dayanya dalam proses pengajaran baik berupa sumber daya materiil maupun sumber daya manusia yang dimilikinya. Adanya ruang kepada mereka dapat secara bertahap meningkatkan kualitas pengajaran di sekolah-sekolah.

Terlibatnya dinas atau instansi lain pada Kabupaten Pesisir Barat diarahkan kepada penguatan kapasitas pendidikan dalam konteks identitas dinas/intansi lain tersebut. Misalnya dinas pariwisata melakukan program penguatan berbahasa Indonesia dan Inggris ke sekolah-sekolah di wilayah Pesisir Barat. Program ini nantinya bertujuan memberikan kapasitas komunikasi kepada para siswa sehingga dapat berinteraksi secara baik kepada wisatawan yang datang.

Komponen institusi pendidikan diluar Kabupaten Pesisir Barat juga dapat diberikan ruang untuk terlibat dalam pengembangan kualitas pendidikan di wilayah itu. Contoh pelibatan IBI Darma Jaya mendorong perlunya instansi pendidikan lain untuk diberikan kesempatan melaksanakan program dan kegiatan mereka di wilayah Pesisir Barat. Bahkan bila dimungkinkan dapat dilakukan melalui suatu program yang dirancang oleh Dinas Pendidikan, dimana program tersebut mendorong seluruh instansi pendidikan di Provinsi Lampung untuk turut mengembangkan kualitas pendidikan, dan sebagai *reward* kepada mereka maka Pemerintah Kabupaten dapat mengakomodasi kebutuhan mereka terhadap Pesisir Barat.

Pola hubungan yang dirancang tersebut pada dasarnya bersifat saling menguntungkan, dimana seluruh komponen akan mendapatkan imbal balik yang positif dan institusi pendidikan di wilayah kabupaten Pesisir Barat juga akan mendapatkan pengaruh yang baik, sehingga kemudian dapat secara bertahap memperbaiki kualitas pendidikannya.

4. Model tata kelola dalam rangka akselerasi penyelenggaraan pendidikan di Kab. Pesisir Barat.

Model yang ditawarkan untuk diterapkan guna tata kelola penyelenggaraan pendidikan pada Kabupaten Pesisir Barat adalah variasi model *New public management* yang bisa dilakukan dengan syarat didukung oleh birokrat, politisi dan masyarakat. Adapun perangkat-perangkat dari *New public management* (Djedje Abdul Aziz dkk, 2007) adalah beberapa hal berikut ini:

a. Manajemen Kontrak

Manajemen kontrak adalah penyelenggaraan administrasi melalui kesepakatan-kesepakatan tentang tujuan yang hendak dicapai. Kesepakatan ini mencakup mulai dari tujuan yang hendak diraih sampai dengan pengawasan terhadap proses pencapaian tujuan tersebut.

Landasan manajemen kontrak adalah kontrak atau perjanjian antara pihak politisi (DPRD) dengan pihak yang akan memberikan layanan atau pemerintah sebagai pelaksana. Kontrak ini menyangkut kesepakatan tujuan yang bersifat mengikat tentang jangka waktu yang telah ditetapkan, yang mengandung unsur-unsur, yaitu ditetapkannya produk atau kinerja yang harus dilakukan berdasarkan kuantitas dan kualitas serta anggaran yang dibutuhkan. Si pemberi order menjelaskan produk yang diinginkan, tetapi tidak menentukan bagaimana proses kerja tersebut dilakukan. Artinya, bagaimana pihak pelaksana mengerjakan produk yang diinginkan oleh pemberi order merupakan urusan mereka sendiri dengan diberikan kewenangan untuk menentukan sendiri cara untuk menghasilkan produk yang diminta.

Unsur lainnya yang mendukung berfungsinya manajemen kontrak adalah penerapan sistem pelaporan yang menyediakan seluruh informasi mengenai pelaksanaan kinerja kepada pihak pemberi order dengan mendokumentasikan kemajuan kinerja sedemikian rupa sehingga di dalam pembahasan didukung oleh data-data kinerja untuk kepentingan evaluasi.

b. Orientasi pada Hasil Kerja (*Output*)

Administrasi hanya dapat dikendalikan secara efisien apabila titik tolak di dalam penyelenggaraannya berorientasi pada hasil (*output*) kerja. Namun sampai dengan hari ini masih banyak negara yang pengendalian administrasi publiknya masih dilakukan melalui input, artinya melalui penjatahan sumber daya secara sentral. Rancangan anggaran belanja mengatur berapa banyak uang yang boleh dikeluarkan oleh administrasi dan bagaimana mereka harus menggunakan uang itu, namun tidak ada bagian penjelasan atau keterangan dalam anggaran itu yang menyatakan dengan jelas kinerja atau produk apa yang akan dihasilkan dengan uang itu dan apa yang benar-benar diharapkan pemerintah dari anggaran tersebut.

c. Controlling

Controlling diartikan sebagai satu konsep terpadu guna mengendalikan administrasi secara efisien dan ekonomis dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh politik. Untuk bisa berfungsi dengan baik, pengawasan harus menyediakan informasi yang dibutuhkan pada saat yang tepat dengan tujuan mengendalikan proses. *Controlling* sebagai pendukung manajemen sangat tergantung pada, *pertama*, kalkulasi biaya dan produk kerja, dimana penerapan kalkulasi biaya kerja ini merupakan beban yang berat dalam administrasi publik karena itu dibutuhkan perombakan cara berpikir karena instrumen ini merupakan satu persyaratan untuk mencapai efisiensi. Kalkulasi biaya administrasi memberikan data mengenai seberapa jauh produksi yang hendak dilakukan dalam administrasi publik dan bidang apa saja yang bisa diserahkan pada pihak swasta untuk dikerjakan, untuk dapat menekan biaya.

Kedua, adanya pelaporan. Keleluasaan yang muncul dengan adanya desentralisasi dan pendelegasian wewenang harus dihubungkan oleh kewajiban membuat laporan oleh pihak yang diberikan keleluasaan dan wewenang kepada si pemberi order mengenai apa yang telah mereka lakukan dengan dana yang telah dipercayakan kepada mereka dan apakah mereka telah mencapai tujuan dan standar mutu yang telah ditetapkan sebelumnya.

Ketiga adalah penganggaran. Penganggaran dalam konteks *new public management* berangkat dari metode arus balik, di mana politik atau parlemen menetapkan kerangka acuan bagi administrasi (pemerintah) untuk menentukan anggarannya. Patokan anggaran yang ditetapkan secara top-down ini diperbandingkan dengan anggaran departemen yang dibuat secara bottom-up untuk dirundingkan suatu anggaran yang akan ditetapkan.

d. Orientasi pada Masyarakat/Pelanggan

Prinsip *new public management* menekankan bahwa “segala sesuatu yang tidak bermanfaat bagi warga adalah pemborosan.” Kalimat ini mengandung makna bahwa administrasi bukanlah tujuan akhir, mempunyai satu tugas yaitu memberikan layanan kepada rakyat yang memang berhak mendapatkannya. Di beberapa negara pernah dikembangkan apa yang disebut “*citizen charta*” (piagam warga) yang merangkum hak-hak apa saja yang dimiliki warga sebagai warga pembayar pajak kepada negara. Ini artinya, warga tidak dilihat sebagai abdi, melainkan sebagai pelanggan yang karena pajak yang dibayarkannya, mempunyai hak atas layanan dalam jumlah dan kuantitas tertentu.

Jadi, negara dilihat sebagai suatu perusahaan jasa modern yang kadang-kadang bersaing dengan pihak swasta, tetapi di lain pihak, dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa, dengan memberikan layanan dengan kualitas maksimal sejalan dengan benchmarking dan administrasi publik lainnya. Tugas administrasi (pemerintah) adalah menciptakan transparansi dan tercapainya layanan, memberdayakan personil dalam melayani masyarakat, serta menciptakan kondisi yang berorientasi pada pelayanan.

e. Personalia

Personalia merupakan faktor kunci bagi suksesnya sebuah proses modernisasi. Modernisasi administrasi publik hanya akan berhasil apabila potensi sumber daya manusia dimanfaatkan secara maksimal dan memperbaiki jika ada kekurangan. Dalam proses modernisasi penting sekali melibatkan karyawan dengan menentukan tujuan-tujuan yang jelas dan menunjukkan keuntungan apa saja yang mereka miliki dengan tujuan yang jelas tersebut, meningkatkan kompetensi dan kualitas pegawai, di mana proses untuk menjadi karyawan dalam kantor publik harus berdasarkan kualifikasi dan reliabilitas.

f. Teknik Informasi

Prinsip-prinsip manajemen yang telah diuraikan di atas serta berbagai bentuk pengendaliannya membutuhkan suatu sistem informasi yang sempurna. Penggabungan informasi dan komunikasi yang cepat, pemadatan data untuk pengendalian dan kemungkinan mengakses kumpulan data guna memenuhi keinginan pelanggan, membutuhkan jaringan alat pengolahan data sehingga pekerjaan bisa dilakukan dengan cepat, akurat dan dapat dipercaya.

g. Manajemen Mutu

Manajemen mutu di sini adalah bahwa 'administrasi' melakukan segala sesuatu dalam rangka mengorganisir proses-proses produksi, standar dan sumber daya bersama para pegawai. Tujuannya adalah merespon kebutuhan pelanggan (dalam hal ini adalah masyarakat).

5. Strategi Operasionalisasi Model Akselerasi Pendidikan Pada Daerah Baru.

Keberhasilan kegiatan kemitraan untuk pemberdayaan masyarakat dapat didekati dengan adanya:

- a. Sinkronisasi antara kebijakan, program dan anggaran antara Pemerintah, Masyarakat Sipil, Swasta dan Komunitas/Lembaga Masyarakat;
- b. “Ruang Bersama” untuk berpartisipasi, belajar bersama (collective learning), promosi/sosialiasi, dan bertindak bersama (joint action) ;
- c. Kesesuaian program dengan kebutuhan sasaran;
- d. Ketepatan sasaran atau pemanfaatan program kemitraan;

Strategi yang dapat ditempuh guna dapat mengimplementasikan model tersebut adalah dengan langkah sebagai berikut:

1. Membangun kapasitas
untuk meraih sumberdaya luar, instansi yang terlibat memerlukan kapasitas yang cukup baik dari sisi pengetahuan maupun keterampilan. Kapasitas organisasi dibangun melalui proses pendampingan secara menerus oleh Dinas Pendidikan pada lokasi wilayah sasaran yang sudah memenuhi kriteria layak untuk dimitrakan. Peningkatan kapasitas berupa pelatihan maupun pendampingan langsung dalam praktek nyata diberikan oleh fasilitator dan berbagai pihak terkait.
2. Menguatkan peran dan fungsi komponen pihak swasta dan masyarakat fasilitator kemitraan. Salah satu wujud nyata dari peran Dinas Pendidikan dalam koordinasi akselerasi pendidikan adalah memfasilitasi kemitraan antara masyarakat dengan berbagai pihak. Peran Dinas Pendidikan yang bisa dilakukan dalam kemitraan adalah: (1) mengembangkan kebijakan bersama – sama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kemitraan; (2) mengembangkan database dan sistem informasi untuk kebutuhan kemitraan; (3) Menggalang sumberdaya luar untuk mendanai program masyarakat dan mendampingi peningkatan kapasitas sekolah/unit belajar; (4) mengembangkan sistem kemitraan yang transparan, partisipatif dan akuntabel dan (5) mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi meningkatkan kapasitas sekolah/unit belajar dan komunitas masyarakat dalam kemitraan.
3. Dalam menjalankan peran untuk memfasilitasi kemitraan, perlu peningkatan kapasitas baik bagi sekolah/unit belajar maupun komunitas masyarakat. Peningkatan kapasitas dilakukan melalui berbagai pelatihan dan pendampingan. Oleh karena itu Dinas Pendidikan perlu menggalang kerjasama dengan berbagai pihak baik. Pada tingkat yang luas bisa menggalang kerjasama dengan program – program lain, perguruan tinggi, LSM dan lembaga lainnya yang memiliki keterkaitan.

4. Memfasilitasi pemasaran Sosial

untuk menggalang dukungan guna mengimplementasikan program-program akselerasi pendidikan pada wilayah kabupaten, maka seluruh aktor yang terlibat harus memperkenalkan program kepada pihak luar. Karena program yang dihasilkan berupa produk gagasan sosial, maka pemasaran yang dilakukan adalah pemasaran sosial. Keberhasilan pemasaran sosial bukan hanya diukur dari tergalangnya sumberdaya akan tetapi juga berupa dukungan-dukungan kebijakan dan penggunaan metodologi yang sudah diperkenalkan oleh program secara lebih luas. Fasilitasi pemasaran dilakukan pada semua aras, baik itu di kelurahan, kota maupun nasional. Fasilitasi kemitraan di tingkat kelurahan didampingi oleh komunitas masyarakat, pada tingkat kabupaten dilakukan oleh lembaga masyarakat/swasta dengan pendampingan Dinas Pendidikan.

5. membangun Jejaring

Salah satu kunci dalam menggalang kemitraan adalah mempunyai jejaring dengan para pihak yang terkait dengan isu-isu program yang akan dimitrakan. Program akselerasi penyelenggaraan pendidikan mendorong seluruh *stakeholder* untuk aktif terlibat dalam forum-forum multipihak yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan. Fasilitasi juga dilakukan agar pihak tersebut bisa menjadi bagian dari berbagai jaringan yang berkaitan dengan isu program baik itu jaringan program-program sosial, ekonomi maupun lingkungan. Mencermati aspek strategi penerapan tersebut maka tahapan dari program tersebut adalah sebagai berikut:

A. Penyiapan

Tujuan dari tahap Penyiapan adalah untuk menyiapkan pelaku, rencana kerja dan berbagai bahan pemasaran sosial di masing-masing pelaku.

1. Sosialisasi

- a. Sosialisasi dilakukan untuk memberi pemahaman kepada berbagai pihak di masing-masing tingkatan tentang dasar pemikiran, tujuan, output, prinsip-prinsip dan mekanisme pelaksanaan “Kegiatan” sehingga dapat memberikan dukungan dalam pelaksanaan “Kegiatan”;
- b. Sosialisasi dilakukan di tingkat kabupaten/kota, dan desa/ kelurahan;
- c. Sosialisasi bisa menggunakan media atau event yang sudah ada dalam kebijakan/program; Pemerintah Daerah, swasta, komunitas atau masyarakat”;

2. Penyusunan rencana kerja

- a. Penyusunan Rencana Kerja dilakukan untuk mengidentifikasi berbagai kegiatan yang diperlukan untuk melaksanakan berbagai tahapan dalam “Kegiatan” ini termasuk personil yang akan menangani (*personnel in charge/ PIC*) dan waktu pelaksanaannya;

- b. Rencana Kerja disusun sesuai dengan tingkatan Kabupaten/kota, dan Kelurahan/desa;
 - c. Rencana kerja mengacu pada semua tahapan pelaksanaan kegiatan;
 - d. Kegiatan ini bisa dilakukan dalam satu rangkaian dengan kegiatan sosialisasi;
3. Identifikasi potensi internal dan eksternal
- a. Identifikasi potensi internal bertujuan untuk menentukan berbagai potensi kemitraan seperti orang atau lembaga orang yang dinilai mempunyai potensi untuk membantu pelaksanaan inisiasi kemitraan;
 - b. Identifikasi internal diawali dari tingkat kelurahan/desa dan hasilnya akan digunakan sebagai database di tingkat kota/kab dan selanjutnya akan menjadi data base di tingkat provinsi dan nasional;
 - c. Identifikasi Potensi Eksternal bertujuan untuk mendapatkan informasi dan menentukan berbagai potensi kemitraan dari luar.
4. Penentuan dan penyusunan Bahan/media/instrumen pemasaran sosial (*Social Marketing*).

Pada dasarnya pemasaran sosial adalah kegiatan “menjual” gagasan untuk mengubah pemikiran, sikap dan perilaku masyarakat. Berdasarkan pengalaman, penerapan strategi pemasaran dalam dunia sosial terbukti dapat memberdayakan organisasi dalam memperoleh dukungan untuk melanjutkan hidupnya, antara lain dalam memperoleh sumber dana potensial yang berasal dari masyarakat secara luas (fund raising). Dalam pemasaran sosial perlu memperhatikan 6P yaitu promotion (promosi), price (harga), product (produk), place (tempat) serta partnership (kemitraan) dan policy (kebijakan).

Dengan memperhatikan hasil identifikasi potensi internal dan eksternal dan 6P tersebut diharapkan dapat ditentukan bahan, instrumen atau media pemasaran sosial. Bahan, instrumen atau media pemasaran sosial antara lain berbentuk bahan publikasi atau komunikasi (leaflet, brosur, booklet, prospektus, spanduk, baliho, talkshow, seminar, lokakarya, bazar kemitraan dan lain sebagainya);

B. Inisiasi Kemitraan

1. Pemasaran Sosial

- a. Pemasaran sosial adalah kegiatan “menjual” gagasan untuk mengubah pemikiran, sikap dan perilaku masyarakat. Gagasan sosial yang akan dijual dari “Kegiatan” ini adalah perlunya peran serta semua pihak untuk mendorong terjadinya kepedulian dan peran serta stakholder untuk memfasilitasi upaya pemberdayaan pendidikan dari kelompok masyarakat.
- b. Pemasaran ke publik dilakukan untuk memberi pemahaman, mendorong dukungan, dan menggugah peran serta berbagai *stakeholder* (perorangan atau lembaga) dalam program akselerasi pendidikan, khususnya peran serta dalam melakukan inisiasi kemitraan;
- c. Pemasaran ke calon mitra bertujuan agar mereka bisa memberi dukungan dan melakukan kemitraan sesuai dengan produk/jasa mereka;
- d. Pemasaran ke calon pemanfaat dilakukan kepada para *stakeholder*, agar mereka mempunyai pemahaman dan rencana kerja untuk melakukan kemitraan sesuai dengan perannya;
- e. Pemasaran sosial dilakukan dengan instrumen, media dan bahan sesuai dengan rencana kegiatan yang sudah disusun dalam tahap kegiatan sebelumnya;

2. Pembangunan komitmen (*prospecting*) dan pengenalan produk calon mitra;

- a. Dari kegiatan pemasaran sosial yang dilakukan perlu diidentifikasi berbagai respon dari calon mitra. Calon-calun mitra yang diindikasikan tertarik untuk berperan serta perlu ditindaklanjuti dengan upaya membangun komitmen mereka untuk bermitra (*prospecting*).
- b. *Prospecting* dilakukan dengan berbagai metode seperti korespondensi/persuratan, menyampaikan proposal, kunjungan untuk memberi penjelasan, melakukan lobby personal, menggunakan orang berpengaruh, “referensi berantai”, lokakarya dan lain sebagainya;
- c. Untuk meyakinkan pihak lain biasanya perlu bahan tertulis agar calon mitra punya fleksibilitas kapan dan dimana bisa mempelajari usulan. Untuk itu perlu dipersiapkan bahan tertulis yang ringkas dan menarik bagi calon mitra.
- d. Pada saat proses pembangunan komitmen calon mitra sekaligus dilakukan upaya pengenalan lebih detil terkait produk-produk calon mitra yang punya potensi untuk dikerjasamakan. Pengenalan itu antara lain terkait dengan sifat kerjasama dan ketentuan dalam mengakses: siapa yang boleh mengakses (lembaga atau perorangan) dan lain sebagainya. Pengenalan juga dilakukan

sebagai media klarifikasi terhadap bahan-bahan yang sudah dikumpulkan dari tahap “Identifikasi potensi Eksternal”;

3. Negoisasi kemitraan

- a. Setelah ada calon-calon mitra yang memberi komitmen, masing-masing pelaku perlu negosiasi. Negoisasi perlu mempertimbangkan kondisi/kemampuan kelembagaan dan karakter masyarakat dan calon pemanfaat, dukungan pemerintah daerah atau pihak peduli lain.
- b. Negoisasi terhadap ketentuan dan syarat perlu dilakukan untuk memastikan “produk” yang paling sesuai dengan kondisi mendapatkan masukan/saran dari fasilitator atau mediator, warga calon pemanfaat dan *stakeholder* tingkat pelaksana.

4. Penandatanganan Nota Kesepahaman;

- a. Tahapan ini diawali melalui pembicaraan rencana pembuatan Perjanjian diantara pihak-pihak dengan saling menjajaki hal yang disepakati dalam bisnis sebelum menuangkannya dalam Perjanjian. Dalam bentuk formalnya penajakan ini biasanya dituangkan dalam bentuk Letter of Intent (LoI) atau Memorandum of Understanding (MoU). Kesepakatan dalam Lolatau MoU belum merupakan sebuah kesepakatan Perjanjian, sehingga tidak mengikat tetapi menjadi garis-garis besar penyusunan.
- b. Penandatanganan Nota Kesepahaman bisa dilakukan oleh pihak yang berperan
- c. Isi dari Nota Kesepahaman ini lebih bersifat upaya fasilitasi terjadinya kemitraan antara dinas pendidikan dan calon mitra.

5. Penyusunan dan Penandatanganan nota perjanjian kerjasama

- a. Perjanjian atau agreement merupakan pertemuan keinginan (kesepakatan yang dicapai) oleh para pihak yang memberikan konsekuensi hukum yang mengikat kepada para pihak untuk melaksanakan poin-poin kesepakatan. Apabila salah satu pihak ingkar janji atau wanprestasi, maka pihak yang wanprestasi tersebut diwajibkan untuk mengganti kerugian kepada pihak yang dirugikan sebagaimana disepakati dalam perjanjian;
- b. Perjanjian memuat kepentingan para pihak dan karena kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam Perjanjian berbeda, maka untuk mencapai kesepakatan perlu dilakukan persesuaian diantara kepentingan tersebut. Tahapan ini diwarnai dengan tawar menawar keinginan masing-masing pihak. Dengan demikian klausul-klausul rancangan Perjanjian bisa mengalami pengurangan dan/atau penambahan;
- c. Dalam penyusunan Nota Perjanjian perlu memperhatikan Prinsip-prinsip “Kegiatan” dalam pedoman ini.

- d. Hal-hal yang telah disepakati dalam negosiasi kemudian dimasukkan kedalam Perjanjian untuk ditandatangani oleh para pihak. Sebelum Perjanjian ini ditandatangani, sebaiknya terlebih dahulu dilakukan pengecekan akhir, untuk memastikan hal-hal yang dimuat dalam Perjanjian merupakan hal-hal yang telah disepakati dalam tahapan perundingan, termasuk pengecekan terhadap pihak-pihak yang menandatangani Perjanjian;

C. Pelaksanaan Kerjasama

Untuk melaksanakan Surat Perjanjian yang sudah ditandatangani, para pelaku perlu memperhatikan kembali isi dari surat perjanjian. Hal dilakukan untuk memastikan bahwa semua pihak melakukan sesuai hak dan kewajiban sesuai yang sudah disepakati dalam Surat Perjanjian;

D. Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan

1. Monitoring dan evaluasi

Monitoring dan evaluasi (monev) dilakukan untuk memastikan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tujuan, ruang lingkup, output dan mekanisme yang ditentukan dalam Pedoman ini atau dokumen tindak lanjut dari Pedoman ini, monev dilakukan di semua tingkatan pelaku;

2. Pelaporan

Hasil pelaksanaan monev dilaporkan sesuai dengan mekanisme pelaporan. Hasil kemitraan di masing-masing wilayah perlu dilakukan rekapitulasi dengan menggunakan formulir atau instrumen yang ditetapkan bersama sebelumnya;

- a. Setelah menyelesaikan tahapan pelaksanaan diharapkan dalam pelaksanaan berikutnya seluruh pelaku diharapkan bisa meningkatkan kualitas pelaksanaan di siklus berikutnya.
- b. Kuantitas kemitraan juga diharapkan meningkat dengan adanya replikasi atau adopsi pola kemitraan oleh lokasi lain dari kemitraan yang sudah terjadi;
- c. Dengan bekal pengalaman dan pembelajarna dari pelaksanaan kemitraan diharapkan bisa dikembangkan pola-pola kemitraan secara lebih mandiri di lokasi-lokasi lain.
- d. Dengan replikasi, adopsi dan pengembangan pola-pola kemitraan diharapkan akan mendorong terjadinya budaya kemitraan di lokasi yang bersangkutan;

6. Rangkuman

1. Kondisi existing sumber daya pendidikan di Kabupaten Pesisir Barat masih menghadapi kondisi kuantitas sekolah pada keseluruhan jenjang pendidikan yang belum seluruhnya memenuhi rasio nasional. Selain itu, distribusi guru juga masih belum merata, cenderung menumpuk pada daerah tertentu. Kondisi tersebut sejalan dengan kondisi anggaran yang belum secara optimal dimiliki oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Pesisir Barat, sehingga belum dapat secara maksimal menghasilkan program yang dapat mengakselerasi pendidikan di daerah tersebut.
2. Faktor yang paling dominan mempengaruhi kondisi sumber daya pendidikan di wilayah Kabupaten Pesisir Barat itu antara lain dikarenakan warisan kebijakan pendidikan dari kabupaten induk yang memang tidak berhasil menciptakan pemerataan infrastruktur pendidikan. Selain itu, kondisi daya dukung infrastruktur di wilayah Pesisir Barat yang belum mengalami kemajuan juga memberikan efek yang belum maksimal bagi terciptanya akselerasi pendidikan di wilayah tersebut. Contohnya adalah kondisi infrastruktur listrik dan telekomunikasi.
3. Potensi kelembagaan dan hubungan antar lembaga di wilayah Kabupaten Pesisir Barat sesungguhnya terletak pada Dinas Pendidikan, Dinas atau Instansi pemerintah lainnya pada Kabupaten Pesisir Barat, pihak swasta/yayasan atau lembaga masyarakat serta instansi pendidikan yang ada di luar wilayah Pesisir Barat. Keseluruhan lembaga tersebut memiliki format keterlibatannya masing-masing, namun akan tetap terjalin dalam suatu kerangka kerja yang diarahkan oleh Pemkab Pesisir Barat. Pada format inilah diharapkan akan tercipta akselerasi kebijakan pendidikan.
4. Strategi yang bisa dipilih dan diterapkan dalam aplikasi model ini adalah melalui tahapan:
 - a. Penguatan Kapasitas,
 - b. Penyusunan Peran,
 - c. Pemasaran Bersama dan,
 - d. Penguatan Jejaring.

DAFTAR PUSTAKA

- Arya Utama, I Made. 2008. *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Kerangka Otonomi Daerah*.
- Hadari Nawawi. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hadiyanto. 2004. Mencari Sosok Desentralisasi Manajemen Pendidikan di Indonesia. Jakarta: Rineka Cipta.
- Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, Jogjakarta: Pembaruan.
- Moenir A. S. 1991. *Pendekatan Manusia dan Organisasi terhadap pembinaan kepegawaian*. Jakarta: Gunung Agung.
- Pasolong, Harbani, 2007. *Teori Administrasi Publik*. Jakarta. Alfabeta.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good governance*. Jakarta: Rizky Grafis.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good governance*. Jakarta: Rizky Grafis.
- Sedarmayanti. 2003. *Good governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- _____. 2004. *Good governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua: Membangun Manajemen Sistem Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung: Mandar Maju.
- _____. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung: Refika Aditama
- Siagian, Sondang P. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara
- Sianipar. 2000. *Perencanaan Peningkatan Kinerja, Bahan Diklat Staf dan Pimpinan Tingkat Pertama*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Sinambela, Poltak Lijan. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Sujanto, 1991. Otonomi, Birokrasi dan Partisipasi, Semarang. Dahara Prize.
- Syam, Muhammad Noor. 1997. Filsafat Pendidikan dan Dasar Pendidikan Pancasila, Surabaya, Usaha Nasional.
- Tangkilisan, Nogi Hessel. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Tilaar, H.A.R. 2009. Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tjandra, Riawan. 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik*. Jogjakarta: Pembaruan.
- UNDP/United Nations Development Programme. 2004. *Reducing Disaster Risk, a Challenge for Development*,. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2009. *What is Good governance?* Bangkok: Poverty Reduction Section UNESCAP

Sumber Lain:

Hukum dan Perundang - Undangan:

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang–Undang Dasar 1945 Bab XIII, Pasal 31 Ayat 1

Undang-Undang nomor 4 tahun 1950

Undang Undang nomor 12 tahun 1954

GLOSARIUM

Administrative Governance	Sistem implementasi proses kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.
Administrator Public	Pihak yang secara formal memiliki peran melaksanakan fungsi administrasi dalam suatu organisasi.
Check and balance	Mekanisme kendali yang berkaitan dengan peran lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam pemerintahan.
Civil service institution	Lembaga penyelenggara pelayanan publik yang menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat.
Civil society	<i>civil society</i> sering disebut masyarakat warga, masyarakat kewargaan, masyarakat sipil, beradab, atau masyarakat berbudaya. Istilah <i>civil society</i> berasal dari bahasa latin, yaitu <i>civitas dei</i> atau kota Illahi. Asal kata <i>civil</i> adalah <i>civilization</i> (beradab). <i>Civil society</i> secara sederhana dapat diartikan sebagai masyarakat beradab.
Concurrent	urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah
Consensus Orientation	Consensus Orientation merupakan suatu prinsip <i>good governance</i> yang menyatakan bahwa pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah berbagai kepentingan untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi

kepentingan masing-masing pihak.

Deconcentration	pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
Delegation	penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
Devolution	pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat dari suatu negara berdaulat kepada pemerintah pada tingkat subnasional, seperti tingkat regional, lokal, atau negara bagian.
Downsizing	perubahan struktur yang dilakukan sebuah perusahaan dengan tidak mengurangi keefektifan produktifitas dari organisasi itu sendiri untuk mengurangi jumlah tenaga kerja yang dianggap sudah tidak efektif atau bahkan jumlah unit operasi
Economic Governance	Economic governance meliputi proses-proses pembuatan keputusan (decision making process) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi.
Effectiveness	Usaha yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk memanfaatkan sumber modal kerja yang terbatas secara tepat dan benar untuk menghasilkan Output setinggi-tingginya.
Efficiency	usaha yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan untuk membuat sesuatu dengan biaya yang lebih ekonomis. Dimana Biaya-biaya yang menempel pada produk dapat dikontrol dan dikendalikan menjadi sangat efektif dan lebih murah.

Enforcement	mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan.
Equity	Pemerataan berarti keadilan sosial. Ini merupakan suatu konsep etis, yang didasari dalam prinsip keadilan distributif.
Good Governance	Good governance mengandung arti sebagaimana dijelaskan LAN, yaitu: Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
Government	Menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah).
In Search of Excellence	Proses manajemen yang pada dasarnya berupaya untuk memaksimalkan pencapaian yang terbaik.
Indeks Wiliamson	Salah satu model yang cukup representatif untuk mengukur tingkat ketimpangan pembangunan antar wilayah.
Market place	Pasar sebagai lokasi bertemunya produsen dan konsumen.
Multi stakeholders	Kelompok banyak pemangku kepentingan (<i>multi-stakeholder</i>) yang terlibat dalam pengambilan keputusan.
New public management	suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti controlling, benchmarking dan <i>lean management</i> . NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah

Political Governance	Proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Dengan kata lain, political governance menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu Negara yang legitimate dan autoritatif.
Public goods and service	Barang dan jasa yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunaannya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan) sehingga dari semua kalangan dapat menikmatinya.
Responsiveness	Respon atau kesigapan karyawan dalam membantu pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap
Rule of Law	Konsep tentang common law, yaitu seluruh aspek negara menjunjung tinggi supremasi hukum yang dibangun di atas prinsip keadilan dan egalitarian. Rule of law adalah rule by the law, bukan rule by the man
School-Based Plan	Kegiatan perencanaan yang dilakukan dengan berdasarkan kebutuhan riil sekolah.
Self Oriented	Orientasi terhadap kebutuhan sendiri.
Social Capital	Konsep dengan berbagai definisi yang saling terkait, yang didasarkan pada nilai jaringan sosial . Sejak konsepnya dicetuskan, istilah " modal sosial " telah digambarkan sebagai "sesuatu yang sangat manjur" [Portes, 1998:1] bagi semua masalah yang menimpa komunitas dan masyarakat pada masa kini.
Strategic Vision	Visi yang memandang jauh kedepan, bersifat memprediksi dan memperhitungkan segala aspek dalam rangka pengambilan keputusan.

Student-Centered Activities	Aktifitas dalam pembelajaran yang berpusat kepada kegiatan siswa/mahasiswa.
Top-down	Mekanisme pengambilan keputusan yang dimulai dari inisiatif pada level puncak dan lalu diturunkan kepada level bawah.
Traffic management	Manajemen lalu lintas jaringan adalah sebuah pekerjaan untuk memelihara seluruh sumber jaringan dalam keadaan baik.
Value For Money	konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas

A

Administrative Governance, 6, 93
administrator public, 28

C

check and balance, 14, 21
checks and balances, 10, 26
civil service institution, 27
civil society, 9, 93
concurrent, 55
Consensus Orientation, 12

D

Deconcentration, 51, 94
Delegation, 51, 94
Devolution, 51, 94
Downsizing and Decentralization, 32

E

Economic Governance, 6, 94
Effectiveness and Efficiency, 12
enforcement, 11, 16
Equity, 12, 95

G

good governance, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10,
 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 22, 24,
 25, 26, 27, 35, 94
government, 4, 5, 24, 28

I

In Search of Excellence, 32, 95
Indeks Williamson, 41, 95

M

market place, 29
multi stakeholders, 8

N

new public management, 3, 28, 82
New public management, iii, 3, 28, 29,
 30, 31, 32, 33, 34, 80, 96

P

Political Governance, 6, 96
public goods and service, 27
public goods and service., 27

R

Responsiveness, 12, 17, 19, 96
Rule of Law, 12, 17, 96

S

school-based plan, 62
selforiented, 24
social capital, 59
Strategic Vision, 13, 97
student-centered activities, 63

T

The Drive, 32
three part model, 11
top-down, 24, 82
traffic management, 11, 16

V

value for money, 29, 34