

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat. Ketentuan tersebut mengisyaratkan sebuah tanggung jawab bagi pemerintahan daerah untuk menyusun sebuah kebijakan baik yang bersifat umum maupun khusus dalam bentuk petunjuk teknis operasional. Kebijakan tersebut akan menjadi pedoman bagi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan agenda otonomi daerah, yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memperbaiki kualitas pelayanan umum serta meningkatkan daya saing daerah dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Otonomi daerah merupakan hak dan kewajiban yang diberikan pemerintah, dalam kerangka memperbaiki dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini selain secara konstitusional dijelaskan dalam pasal 18 UUD 1945, juga secara teoritis mendapatkan dukungan kesahihannya. Khusus dalam konteks memperbaiki dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, maka penyempurnaan manajemen pemerintahan daerah menjadi prasyarat untuk segera dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri. Kondisi ini sejalan dengan pendapat Osborne dan Gaebler (1992) dalam bukunya "*Reinventing Government*" yang menyatakan bahwa "kegagalan utama pemerintahan saat ini adalah karena kelemahan manajemennya. Masalahnya

bukan terletak pada apa yang dikerjakan pemerintah, melainkan bagaimana cara pemerintah mengerjakannya“.

Berkenaan dengan pembaharuan aspek-aspek manajemen pemerintahan daerah, yang pada saat memasuki era reformasi adalah berkaitan dengan manajemen perencanaan, manajemen sumber daya manusia, manajemen keuangan, manajemen pelayanan umum, manajemen logistik, manajemen kinerja serta manajemen kolaborasi dan konflik.

Di samping itu, diperlukan pula sebuah pendekatan manajemen pemerintahan yang memungkinkan proses hubungan pemerintahan bisa efektif pada saat melakukan interaksi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena pemberian otonomi daerah itu sendiri mengandung makna hak dan kewajiban daerah, baik penyelenggaraan pemerintahan maupun aktivitas sosial kemasyarakatan lainnya. Hal ini perlu dicermati karena penyelenggaraan otonomi daerah harus berdiri dalam dua sisi yaitu “kebutuhan efisiensi dan demokratisasi sebagai respon tuntutan masyarakat memerlukan solidaritas kolektif antara aparatur dengan sektor masyarakat, swasta maupun kelompok sosial-budaya”.

Hal ini mengandung makna bahwa komunikasi pemerintahan yang dibangun di antara unsur pemerintahan dan lembaga legislatif daerah sebagai pencerminan proses demokratisasi di daerah, harus benar-benar diarahkan untuk mampu mendorong solidaritas kolektif seluruh *domain* pemerintahan di daerah. Hubungan pemerintahan ini tetap bisa diarahkan pada penciptaan kondisi kemandirian masyarakat melalui usaha pemberdayaan sehingga masyarakat tidak

terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.

Pentingnya melakukan pembaharuan pada manajemen perencanaan bagi pemerintah daerah, menurut pendapat Rondinelli & Cheema (1983:14-16), tidak lepas dari rasionalitas kehadiran desentralisasi itu sendiri sebagai “cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan kepada pejabat di daerah yang tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat”.

Sejalan dengan pendapat Rondinelli dan Cheema tersebut, UU. No. 32 Tahun 2004 mewadahnya dalam wujud penegasan pembagian urusan pemerintahan, yang memungkinkan otonomi daerah mendapatkan sejumlah kewenangan yang makin terarah bagi kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dilakukan melalui berbagai pelayanan publik, yang dalam pelaksanaannya dilakukan penegasan antara peran dari masing-masing tingkatan pemerintahan.

Sementara itu berkaitan dengan pembaharuan manajemen lainnya, Ryaas Rasyid dkk. (2002:xvii-xviii) mengetengahkan pandangannya berkaitan dengan pemberlakuan otonomi daerah yang menyatakan bahwa terdapat sejumlah kesenjangan dalam implementasi otonomi daerah pada saat itu, yaitu menyangkut:

(1) Interpretasi dari undang-undang tersebut melalui sejumlah peraturan Keppres dan Perda; (2) Penciptaan organisasi yang berfungsi sebagai implementor dari kebijakan tersebut; (3) Dukungan sumber daya yang tersedia guna mewujudkannya, yaitu menyangkut sdm, keuangan dan sarana serta prasarana.

Proses implementasi otonomi daerah dalam sebuah perencanaan akan berkenaan dengan pengaturan pendayagunaan urusan pemerintahan/kewenangan, besaran kelembagaan, kapasitas kepegawaian daerah, kapasitas keuangan daerah, manajemen aset, manajemen pelayanan umum dan teknologi informasi serta hubungan pemerintahan, baik antar penyelenggara pemerintahan daerah pada struktur perangkat pemerintah daerah, perangkat daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun interaksi dengan elemen-elemen sosial kemasyarakatan.

Selama ini proses perencanaan pembangunan di berbagai sektor cenderung bernuansa "top-down" sehingga pembangunan di daerah berada dalam bayang-bayang pemerintah pusat. Munculnya undang-undang otonomi daerah setidaknya merupakan angin segar dalam pembangunan agar daerah berdaya untuk urusan tertentu mengatur pembangunan di daerahnya masing-masing.

Pelaksanaan UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam kerangka otonomi daerah, diperlukan dalam rangka membangun daerah mulai dari tahapan perencanaan hingga implementasinya dengan mengandalkan semangat pembangunan yang bersifat partisipatif. Dengan demikian memungkinkan para penyelenggara pemerintahan daerah beserta *stakeholders* dan masyarakat yang ada di daerah dapat menempatkannya sebagai acuan bersama untuk mengarahkan potensi daerah sesuai target dari tujuan otonomi daerahnya.

Kehadiran perencanaan partisipatif sebagai implementasi otonomi daerah berdasarkan UU. No. 32 Tahun 2004 yang diarahkan untuk dapat menjadi pedoman para penyelenggara pemerintahan daerah di lingkungan pemerintahan

daerah tersebut, bukanlah sebuah dokumen yang akan menduplikasi dokumen perencanaan daerah yang sudah ada, melainkan akan berfungsi sebagai penguat bagi pelaksanaan agenda-agenda pembangunan daerah, yang secara eksplisit dapat dijadikan ketentuan hukum dan perundang-undangan daerah. Karena proses perumusannya akan dikonsentrasikan pada pendayagunaan elemen-elemen dasar yang menopang manajemen pemerintahan daerah. Dengan demikian kehadiran perencanaan kebijakan umum ini akan menjadi acuan perangkat daerah dalam mendayagunakan sumber daya daerah sehingga mampu melakukan perannya di dalam mencapai target-target yang telah tertuang dalam dokumen perencanaan pembangunan berbasis kewilayahan di lingkungan pemerintahan daerah.

Secara spesifik adanya UU. No. 32 Tahun 2004 memberi ruang gerak yang lebih besar kepada daerah untuk dapat menyelenggarakan pembangunan secara mandiri misalnya pelaksanaan kewenangan dalam bidang penyelenggaraan pendidikan dan kebudayaan, yang selama ini kewenangannya berada pada pemerintah pusat. Kewenangan yang tersisa pada pemerintah pusat dan provinsi hanya sebatas besarnya saja (Peraturan Pemerintah/PP. No. 25 Tahun 2000).

Pergeseran struktur kewenangan sistem administrasi pendidikan ini merupakan momentum yang tepat untuk melakukan reformasi sistem pengelolaan pendidikan di kelembagaan satuan pendidikan. Sebab pembangunan pendidikan yang selama ini didominasi oleh pemerintah pusat terbukti kurang efektif. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa berbagai program investasi perluasan akses pendidikan dan peningkatan mutu yang telah dilakukan belum dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan.

Urgensi diberikannya otonomi kepada pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, demokratisasi, dan penghormatan terhadap nilai-nilai budaya lokal serta menggali potensi dan keanekaragaman daerah, demikian juga sistem dan pengelolaan pendidikan bukan untuk memindahkan masalah dari pusat ke kabupaten kota. Namun hal tersebut dilakukan semata-mata bertujuan untuk meningkatkan nilai budaya dan mutu pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat khususnya di daerah.

Dari gambaran tersebut, kabupaten dan kota perlu memilih dan memilah secara hati-hati berbagai strategi pembangunan pendidikan yang selama ini telah dilakukan agar kekeliruan kolektif pada masa lalu tidak diulangi oleh kabupaten dan kota pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, hanya strategi pembangunan pendidikan yang menunjukkan pengaruh positif yang perlu dilanjutkan, sedangkan yang tidak banyak memberi manfaat bagi siswa dan kelembagaan satuan pendidikan serta melahirkan berbagai masalah baru harus segera ditinggalkan.

Karena itu, strategi pembangunan pendidikan yang efektif mutlak diperlukan, yaitu strategi pembangunan yang memberdayakan, memberikan kepercayaan yang lebih luas, dan mengembalikan urusan pengelolaan pendidikan kepada kelembagaan satuan pendidikan. Peran pemerintah lebih baik ditekankan pada pelayanan agar proses pendidikan di kelembagaan satuan pendidikan berjalan secara efektif dan efisien. Peran ini dapat dilakukan oleh semua jenjang pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten dan kota. Aspek yang paling penting ialah fokus pembangunan pendidikan harus tetap pada apa yang

terjadi di kelembagaan satuan pendidikan; Sebab strategi pembangunan pendidikan yang tidak fokus pada pemberdayaan kelembagaan satuan pendidikan pada umumnya tidak memberi hasil yang memuaskan.

Strategi semacam inilah yang diharapkan dapat melahirkan masyarakat belajar (*learning society*), karena dengan demikian seluruh jajaran pengelola dan pelaksana pendidikan dituntut untuk terus belajar. Sehingga para siswa merasa senang karena kebutuhannya selalu bisa direspons secara baik oleh para pengelola dan pendidik di kelembagaan satuan pendidikannya. Jika kondisi ini dapat dijalankan, dipastikan akan terwujud sebuah masyarakat yang diidamkan, yaitu masyarakat madani (*civil society*), sebuah masyarakat yang peran-serta dan kontrol dari setiap anggotanya begitu besar. Pada taraf inilah keberagaman menjadi suatu kekuatan bagi tegaknya kehidupan berbangsa dan bernegara.

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan dalam bidang pendidikan di Propinsi Jawa Barat, saat ini telah dilaksanakan tahapan perencanaan pembangunan melalui mekanisme MUSRENBANGDA (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah) dengan melibatkan berbagai elemen dalam pemerintahan di daerah untuk merumuskan bentuk strategi, program dan kegiatan pembangunan di daerah dengan mengacu pada semangat otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam UU. No. 32 Tahun 2004. Persoalannya adalah apakah perencanaan yang dilakukan saat ini sudah efektif dalam meningkatkan kinerja pembangunan khususnya dalam bidang pendidikan di Jawa Barat, dilihat dari indikator pembangunan pendidikan melalui indeks pendidikan yang selama

ini dijadikan sebagai salah satu ukuran untuk melihat keberhasilan pembangunan sumberdaya manusia di Provinsi Jawa Barat.

Kemudian belum diketahui pula bagaimana model perencanaan pembangunan bidang pendidikan secara partisipatif tersebut di susun, demikian pula proses yang berlangsung di dalamnya. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian lebih jauh mengenai hal tersebut, sehingga dalam jangka panjang proses pembangunan di Jawa Barat, khususnya dalam bidang pendidikan mengalami kemajuan yang lebih baik dari waktu-waktu sebelumnya.

## **B. FOKUS PENELITIAN**

Provinsi Jawa Barat yang memiliki jumlah penduduk sekitar 42 juta orang dan kaya akan berbagai sumber daya baik alam maupun buatan, namun sangat ironis karena memiliki kualitas sumber daya manusia yang tertinggal apabila dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia, yaitu berada pada urutan 14 apabila diukur dengan menggunakan indikator keberhasilan pembangunan IPM sebesar 69,3 sedangkan rata-rata lama sekolah penduduknya hanya 7,46 tahun (Bapeda Jabar, 2006:75-76)

Sebagaimana diketahui Jawa Barat memiliki Visi “Dengan Iman dan Takwa Sebagai Provinsi Termaju di Indonesia dan Mitra Terdepan Ibukota pada Tahun 2010” dengan pencapaian indikator IPM sebesar 80 merupakan tujuan yang sulit dicapai apabila komitmen pemimpin tidak didukung oleh seluruh komponen masyarakat

Berdasarkan data yang ada nampak bahwa upaya-upaya yang telah dilakukan untuk mencapai target-target pembangunan termasuk pendidikan masih



jauh dari sempurna karena berbagai faktor, di antaranya kemampuan untuk memobilisasi sumber daya tidak hanya terbatas yang berasal dari pemerintah saja masih sangat lemah. Dari perspektif perencanaan diperlukan keterbukaan pemerintah provinsi terhadap akses masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan arah pembangunan pendidikan di masa depan;

Perencanaan pendidikan yang baik adalah perencanaan pendidikan yang mampu bekerja secara lebih dekat dengan program-program perencanaan layanan insani lainnya, seperti program-program perpustakaan, sarana rekreasi, museum, media masa dan sebagainya. Perencanaan pendidikan juga harus berorientasi terhadap program siswa yang terstruktur dengan kondisi yang relevan dengan lingkungan sekitarnya. Mengingat beragamnya peran perencanaan pendidikan tersebut, maka dalam perencanaan pendidikan dipandang perlu untuk melibatkan berbagai tingkatan (*stakeholders*) yang ada di masyarakat, bukan hanya terbatas pada lingkungan sekolah atau pemerintah.

Dengan melihat posisi strategis perencanaan pendidikan dari keseluruhan proses pendidikan, dalam hal ini perencanaan pendidikan memberikan kejelasan arah dalam usaha proses penyelenggaraan pendidikan sehingga manajemen pendidikan akan dilaksanakan dengan lebih efektif dan efisien, maka fokus penelitian diarahkan kepada studi efektifitas perencanaan pendidikan.

### **C. PERTANYAAN PENELITIAN**

Merujuk pada fokus penelitian sebagaimana dijelaskan di atas, maka beberapa pertanyaan penelitian, dirumuskan berikut ini.

1. Bagaimana proses perencanaan pendidikan yang saat ini dilaksanakan di Propinsi Jawa Barat ?
2. Bagaimanakah capaian kinerja hasil perencanaan pendidikan yang selama ini telah dilaksanakan di Propinsi Jawa Barat ?
3. Bagaimanakah implementasi model perencanaan partisipatif yang berbasis kewilayahan dalam rangka meningkatkan kinerja pembangunan bidang pendidikan di Propinsi Jawa Barat ?
4. Bagaimanakah capaian kinerja hasil perencanaan pendidikan partisipatif yang telah dilaksanakan di Propinsi Jawa Barat ?
5. Bagaimanakah perbandingan hasil perencanaan pendidikan yang saat ini dilaksanakan, dengan hasil perencanaan berdasarkan model partisipatif berbasis kewilayahan ini, terutama dikaitkan dengan efektifitas dan efisiensi capaian kinerja menurut relevansinya dengan capaian Indeks Pendidikan di Propinsi Jawa Barat ?
6. Bagaimana alternatif model implementasi perencanaan partisipatif berbasis kewilayahan ini dapat dituangkan menjadi rujukan bagi proses perencanaan pendidikan di Propinsi Jawa Barat ?

#### **D. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

##### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum penelitian ini ialah menganalisis konsep, proses dan model perencanaan pendidikan partisipatif berbasis kewilayahan yang dapat dijadikan rujukan para pembuat keputusan pemerintah daerah provinsi dalam menentukan arah pelaksanaan pembangunan pendidikan di Jawa Barat di masa depan.

Berdasarkan tujuan umum tersebut, maka tujuan khusus yang ingin ditemukan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Dapat mengidentifikasi gambaran kondisi setiap elemen penopang penyelenggaraan pendidikan di daerah yang menjadi kewenangan pemerintah propinsi.
- b. Dapat menganalisis sinergitas antara kebijakan umum pembangunan daerah dengan sistem perencanaan pendidikan pada tingkatan pemerintahan propinsi;
- c. Dapat merumuskan disain perencanaan partisipatif yang dapat dijadikan rujukan dalam pelaksanaan pembangunan pendidikan dengan menggunakan basis karakteristik kewilayahan yang ada di Propinsi Jawa Barat;

## **2. Manfaat Penelitian**

Paradigma ilmu administrasi pendidikan dewasa ini senantiasa dikembangkan dengan merujuk pada tugas-tugas pendidikan sebagai bagian dari tugas pemerintahan. Sehingga dalam tatanan teori dan praktek manajemen pendidikan sering ditentukan oleh perubahan struktur politik dan ketatanegaraan. Karena itu, secara teoritis hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk memperkaya khazanah ilmu administrasi pendidikan, khususnya dalam menyediakan rujukan untuk membangun suatu paradigma teori yang lebih memadai, sehingga akan tergambar lebih jelas prospek otonomi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia.

Di samping itu, secara praktis dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah daerah dalam rangka pembinaan dan pengembangan sistem manajemen pendidikan di daerah, khususnya dalam penyelenggaraan sistem perencanaan pendidikan baik pada tingkat regional maupun lokal. Karena itu, dengan menggunakan pendekatan konsep, proses dan model perencanaan yang partisipatif diharapkan menjadi rujukan dalam:

- a. Mobilisasi dan alokasi sumber daya setempat baik dari pemerintah maupun non pemerintah secara lebih terfokus untuk menyelesaikan berbagai masalah pendidikan di daerah dengan lebih efektif dan efisien;
- b. Menstimulasi perubahan sikap dan persepsi tentang rasa kepemilikan masyarakat terhadap pendidikan khususnya kelembagaan satuan pendidikan, rasa tanggung jawab, kemitraan, toleransi dan kekuatan multi-budaya;
- c. Mendukung inisiatif pemerintah dalam meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kelembagaan satuan pendidikan, khususnya orang tua dan masyarakat melalui kebijakan desentralisasi pendidikan;
- d. Mendukung peranan masyarakat untuk mengembangkan inovasi kelembagaan untuk melengkapi, meningkatkan dan mengganti peran perkelembagaan satuan pendidikan, untuk meningkatkan mutu dan relevansi, penyediaan akses yang lebih besar, serta peningkatan efisiensi manajemen satuan pendidikan;

#### **E. ASUMSI PENELITIAN**

Ada dua asumsi dasar yang dibangun dalam pengembangan paradigma keilmuan, khususnya dalam disiplin Ilmu Administrasi Pendidikan. *Asumsi pertama*, administrasi pendidikan dianggap sebagai bagian dari administrasi

publik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan dalam membangun paradigma praktek administrasi pendidikan yang selama ini berkembang. Sehingga, praktek manajemen pendidikan dianggap sebagai salah satu bagian dari praktek Administrasi Publik.

*Asumsi kedua*, administrasi publik dianggap sebagai bagian dari administrasi pendidikan. Asumsi ini didasarkan pada pandangan bahwa pendidikan sebagai suatu tugas yang universal. Penyelenggaraan administrasi publik dalam arti pemerintahan dapat saja dianggap merupakan salah satu implementasi sebagian dari tugas administrasi pendidikan yang universal. Asumsi ini dapat saja digunakan dalam pengembangan paradigma keilmuan, mengingat kegagalan-kegagalan dalam praktek manajemen pendidikan yang didasarkan pada asumsi pertama.

Walaupun menyentuh substansi kebijakan publik, administrasi pendidikan tidak dipandang sebagai penelitian kebijakan publik, karena dalam nomenklatur sistem administrasi pendidikan pun kebijakan dan perundang-undangan merupakan perangkat kendali sistem administrasi pendidikan. Karena itu, penulis mencoba mengkaji permasalahan penelitian ini dengan didasarkan pada asumsi yang kedua, dengan harapan pembahasan masalah yang diteliti tidak dianggap ke luar dari konteks pengembangan paradigma keilmuan administrasi pendidikan.

Beranjak dari pemikiran tersebut, maka dikembangkan anggapan dasar yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diteliti sebagai berikut:

Pertama, bahwa implementasi kebijakan tentang otonomi pendidikan di daerah tidak hanya sekedar mekanisme menterjemahkan tujuan kebijakan dalam bentuk prosedur rutin dan teknis dalam perencanaan pembangunan pendidikan, melainkan melibatkan elemen-elemen dasar yang menjadi penopang implementasi

kewenangan dalam bidang penyelenggaraan pendidikan, yaitu batas wewenang, kelembagaan, kurikulum, kepegawaian, pembiayaan, sarana dan prasarana pendidikan;

Anggapan dasar ini didasarkan pada pendapat Rondinelli dan Cheema (1988:13) yang memperkenalkan teori implementasi kebijakan, orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah dibidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut Rondinelli dan Cheema, ada dua pendekatan dalam proses implementasi yang sering dikacaukan, yaitu (1) *the compliance approach*, yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut; (2) *the political approach* sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which politic are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Di samping itu, bahwa di dalam negara yang sedang berkembang, perencanaan yang terpusat bukan saja rumit dan sulit untuk dilaksanakan, melainkan juga sudah tidak sesuai dengan kebutuhan, baik untuk meningkatkan pertumbuhan yang seimbang maupun untuk memenuhi kebutuhan yang mandiri di antara masyarakat yang berpenghasilan rendah. Seperti yang dikemukakan Rondinelli dan Cheema (1988:30) bahwa:

*“...central planning was not only complex and difficult to implement, but may also have been inappropriate for promoting equitable growth and self sufficiency among low income groups and communities within developing societies”.*

Kedua, bahwa pembangunan tidak dapat begitu saja direncanakan dari pusat. Pendayagunaan sumber daya alam dan manusia yang berada di daerah hendaknya dibarengi dengan upaya mengurangi kegiatan yang menitikberatkan pada perencanaan secara nasional serta meningkatkan kesadaran tentang perlunya melakukan desentralisasi dan memberikan otonomi kepada daerah untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan utama daerah, di samping memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan. Perubahan seperti itu kenyataannya memang bukan hanya menyangkut soal teknis dan administratif semata-mata melainkan juga soal politik, yaitu berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari sekelompok pengambil keputusan yang berkuasa di pusat kepada pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat daerah.

Anggapan dasar ini didasarkan pada pandangan Griffin (1981) dalam Rondinelli dan Cheema (1988:13) menyatakan bahwa:

*Development cannot easily be centrally planned. Consequently . . . mobilization of local human and material resources has been accompanied by a reduced emphasis on national planning and a growing awareness of the need to devise an administrative structure that would permit regional decentralization, local autonomy in making decision of primary concern to the locality and greater local responsibility for designing and implementing development programs. Such changes, evidently, are not just technical and administrative; they are political. They involve a transfer of power from the groups who dominate the centre to those who have control at the local level.*

Griffin menjelaskan bahwa pembangunan tidak dapat begitu saja direncanakan dari pusat. Pendayagunaan sumber daya yang berada di daerah

hendaknya dibarengi dengan upaya mengurangi kegiatan perencanaan secara nasional serta meningkatkan kesadaran tentang perlunya melakukan desentralisasi dan memberikan otonomi kepada daerah untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan utama daerah, di samping memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan. Perubahan seperti itu kenyataannya memang bukan hanya menyangkut hanya soal teknis dan administratif, melainkan juga berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari pengambil keputusan yang berkuasa di pusat kepada pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat daerah.

Pernyataan Griffin tersebut menunjukkan pula bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan dengan persoalan pemberdayaan (*empowerment*), dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. *Empowerment* akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab organisasi pemerintahan di daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Dengan pemberdayaan, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberikan akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah saja, bahkan di tingkat pusat.

Ketiga, bahwa perencanaan pendidikan partisipatif berbasis kewilayahan berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam mengelola pendidikan daerah. Karenanya, rumusan perencanaan pendidikan di daerah harus diarahkan dalam kerangka mendidik kemandirian masyarakat dalam melaksanakan fungsi dan tugas penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan (*need*), keinginan (*wanting*), dan harapan (*expectation*) masyarakat di wilayahnya sendiri.



Anggapan dasar ini didasarkan pada pandangan Osborne dan Gaebler (1992:12), bahwa: “. . . *Hierarchical, centralized bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly changing, information rich, knowledge intensive society and economy of the 1990s*”.

Digambarkan oleh Osborne dan Gaebler (1992:13-17), bahwa birokrasi yang hirarkis dan terpusatkan semacam itu ibarat sebuah kapal penumpang raksasa di jaman jet supesonik dalam ukuran besar, tidak praktis, mahal, dan sangat sulit untuk bergerak. Karenanya dalam birokrasi pada era sekarang ini dituntut untuk mentransformasikan semangat kewirausahaan (*entrepreneurial spirit*) ke dalam sektor pemerintah.

Perhatian yang semakin besar tentang perlunya perencanaan pembangunan yang bersifat partisipatif di bidang administrasi bukan saja merupakan pertanda tentang diakuiinya kelemahan yang terdapat pada perencanaan yang terpusat, melainkan adanya pergeseran kebijakan yang menekankan pada pertumbuhan yang harus dibarengi dengan kebijakan pemerataan. Di samping itu, diakui bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks, yang tidak begitu saja dengan mudah direncanakan dan dikendalikan dari pusat.

Dalam pandangan lainnya, perencanaan partisipatif ini semakin populer di kalangan para perencana pembangunan. Seperti yang diungkapkan dalam Dhaka Ahsania Mission (2001), bahwa:

*In contemporary development planning, the participatory trend is becoming very popular and effective and this trend gets much more importance than the traditional one at every stage of a project cycle. Although, initially the participatory approach used to get special importance in matter of need/problem assessment only, it is gradually increasing in depth and width.*

*In conclusion it can be said that since every organization has its own values and vision, the participatory concept can normally be dictated by*

*them in their own ways, but the true philosophy behind participatory concept should always be kept intact and unchanged.*

Di samping itu, bahwa perencanaan partisipatif merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan desentralisasi yang demokratis, karena dapat mengurangi berbagai hambatan yang memisahkan antara masyarakat dengan pemerintahnya, atau dengan kata lain mengubah hubungan dari politik oposisi ke dialog dan pembagian kewenangan yang bermanfaat bagi kedua belah pihak. Dengan adanya hubungan yang dialogis tersebut, perencanaan partisipatif dapat mendorong masyarakat dan aparat pemerintah (lintas sektoral) secara bersama-sama untuk mencari jalan ke luar dari berbagai masalah umum yang mereka hadapi dalam pembangunan. Perencanaan partisipatif dapat membangun kapasitas lokal untuk mendorong pengelolaan pembangunan daerah. Kebijakan pembangunan dirumuskan dengan dialog, negosiasi, kompromi dan komitmen (Hasan Poerbo, 2006).

Berbagai pendapat yang mendukung dilaksanakannya desentralisasi dengan sistem perencanaan partisipatif, dapat disimpulkan bahwa motivasi dan urgensi sistem perencanaan partisipatif dalam pendidikan adalah: (1) sebagai upaya dalam menopang peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan; (2) sebagai upaya memperlancar pelaksanaan pembangunan pendidikan; (3) meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi pembangunan pendidikan pada seluruh lapisan terutama di paling bawah.

## **F. LOKASI PENELITIAN DAN UNIT ANALISIS**

Penelitian dilaksanakan di Propinsi Jawa Barat, dengan unit analisis adalah *stakeholders* pendidikan untuk tingkat Propinsi.

## G. KERANGKA PIKIR PENELITIAN

Untuk merumuskan perencanaan yang bersifat partisipatif berbasis kewilayahan yang sejalan dengan semangat UU. No. 32 Tahun 2004, diperlukan analisis yang utuh terhadap kondisi yang melingkupi elemen-elemen pemerintahan daerah, yang meliputi: (1) kondisi yang ada dan permasalahannya (*existing condition*), (2) prospek yang ingin dikembangkan dalam pelaksanaan rencana (sasaran), (3) kondisi yang diperlukan untuk mencapai sasaran (asumsi) dan (4) strategi pencapaian sasaran (*recomendation*).

Permasalahan yang timbul pada saat perencanaan seluruh elemen penopang pelaksanaan pembangunan pendidikan di lingkungan pemerintahan propinsi, selanjutnya menjadi unit analisis untuk dilihat implikasi terhadap efektivitasnya. Dalam kaitan itu, maka secara konseptual penetapan rencana pembangunan pendidikan di daerah propinsi, dapat digambarkan melalui kerangka pemikiran berikut ini :



bidang pendidikan diperlukan upaya yang terencana dengan mempertimbangkan potensi yang dimiliki;

3. Dalam rangka mengadaptasi perkembangan lingkungan strategis seperti adanya isu: *Good Governance*, *Reinventing Government*, *strategi outsourcing* dan perkembangan teknologi informasi maka proses perencanaan sesuai dengan SPPN dilaksanakan secara partisipatif, sehingga diharapkan akan menghasilkan perencanaan yang lebih baik ;
4. Sejalan dengan pelaksanaan SPPN, dalam rangka mengadaptasi perkembangan lingkungan strategis Propinsi Jawa Barat mengembangkan kreativitas dan inisiatif dengan membuat dan mengimplementasi model alternatif perencanaan pembangunan pendidikan partisipatif;
5. Terhadap implementasi model perencanaan pembangunan pendidikan partisipatif dilakukan evaluasi melalui pengkajian data dan analisis terhadap efektivitas model baik dari sisi proses maupun hasil perencanaannya itu sendiri;
6. Dengan membandingkan hasil perencanaan dari model yang berbeda, maka direkomendasikan model perencanaan pembangunan pendidikan di daerah yang paling cocok untuk dilaksanakan.

Model tersebut bukan merupakan model pilihan terakhir, karena perkembangan lingkungan strategis akan menjadi *feedback* bagi penyempurnaan model.