

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Governance disini diartikan sebagai mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance* pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu sebagai aktor yang menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Secara terminologis *governance* dimengerti sebagai pemerintahan, sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim *government*. Interpretasi dari praktik-praktik *governance* selama ini memang lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomatis akan tercapai apabila ada *good government*. Berdasarkan sejarah ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang digunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif; utamanya yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh sebab itu, banyak kegiatan atau program bantuan yang masuk dalam kategori *governance* tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintah yang bersih (menghilangkan korupsi).

Sebagai negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi, pertanyaan besar yang muncul di Indonesia saat ini adalah hubungan seperti apa yang kelak akan dibangun antara warga dan pemerintah untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan *good governance*? Jawabannya, kita menginginkan

adanya penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintahan yang menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Artinya, proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan andil seluruh *stakeholder*. *Stakeholder* dimaknai sebagai individu, kelompok atau organisasi perempuan dan laki-laki yang memiliki kepentingan, terlibat, atau dipengaruhi (secara positif maupun negatif) oleh kegiatan atau program pembangunan. Aspek partisipasi dalam *governance* menuntut adanya hubungan langsung antara pemerintah dan warganya, tidak semata-mata melalui perantara, wakil dalam dewan perwakilan rakyat, atau partai politik saja.

Bagaimana persisnya metode pembagian kekuasaan maupun peran baru yang harus diemban pemerintah dan warga di Indonesia saat ini, masih dalam proses redefinisi. Konsensus baru yang terbangun nanti, akan tergantung pada berbagai inisiatif dan inovasi, yang muncul di lingkungan pemerintah, maupun yang muncul melalui aktivitas warga secara individu maupun secara kolektif dalam bentuk kelompok, asosiasi, forum maupun organisasi.

Singkat kata, *governance* yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung: warga yang bertanggung jawab, aktif, dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan (inklusif). Inilah basis dari tatanan masyarakat yang diidamkan.

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti

implementasi kebijakan sosial politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang perorang atau kelompok/organisasi tertentu.

Fenomena demokrasi dan globalisasi berdampak pada reformasi politik di Indonesia, khususnya pada sistem pemerintahan yang mengalami transformasi dari sistem sentralistik menjadi desentralistik. Sistem pemerintahan desentralistik menuntut adanya pendelegasian wewenang dari Pemerintah ke Pemerintah Daerah, dan selanjutnya kebijakan desentralisasi ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang paling terakhir direvisi kembali menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi dengan wujud otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemerataan pembangunan, peningkatkan daya saing daerah, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip otonomi daerah merupakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam rangka pelayanan umum, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah memiliki konsekuensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi, karena Pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan modal sosial dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat. Secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pemerintah Pusat terhadap daerah, serta dapat menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administrasi, desentralisasi akan mampu

meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik. Penyelenggaraan otonomi daerah secara faktual memberikan dampak yang positif, khususnya dalam rangka pemerataan dan peningkatan pembangunan di daerah, akan tetapi pada kenyataannya otonomi belum mampu untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. Disisi lain beberapa fakta menunjukkan otonomi daerah juga menjadi sumber rasa ketidakadilan rakyat karena tindakan kesewenang-wenangan dan penyelewengan para penguasa di daerah.

Pembentukan cabang dinas merupakan salah satu proses tata kelola pemerintahan yang sangat penting. Proses pembentukan cabang dinas pada Pemerintah Provinsi Banten telah diatur secara terperinci dalam Peraturan Gubernur Banten Nomor 86 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten. Praktek pembentukan cabang dinas belum pada tataran melaksanakan prinsip-prinsip *Good Governance* yang berbasis pada asas partisipasi, transparansi, efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, dan keadilan.

Pembentukan cabang dinas mempunyai tugas membantu kepala dinas daerah provinsi melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi di wilayah kerjanya. Diharapkan dalam melaksanakan tugasnya terjalin koordinasi dan pelaksanaan kebijakan dan program sesuai dengan lingkup bidang tugas dan wilayah kerjanya, koordinasi dan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan program dan kegiatan sesuai dengan lingkup bidang tugas dan wilayah kerjanya, koordinasi dan pelaksanaan administrasi sesuai dengan lingkup bidang tugas dan wilayah kerjanya; dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas terkait dengan tugas dan fungsinya.

Pembentukan cabang dinas yang efektif sangat penting dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik. Pembentukan cabang dinas yang buruk mengakibatkan pelayanan terhadap pelaku insan pendidikan menjadi tidak optimal. Sistem yang demikian mengakibatkan terhambatnya pelayanan pendidikan di wilayah kerjanya. Berikut rangkuman

perbandingan sebelum terbentuk cabang dinas dan setelah terbentuknya cabang dinas.

Tabel 1.1
Perbandingan Sebelum Terbentuk Cabang Dinas dan Setelah Terbentuknya Cabang Dinas

| Indikator | Sebelum | Setelah |
|-------------------------------|---|--|
| Pelayanan Pendidikan Menengah | Pelayanan pendidikan menengah langsung melalui Dinas Pendidikan pada masing-masing bagian yang membidangi layanannya | Pelayanan pendidikan menengah melalui Cabang Dinas pada masing-masing Kabupaten/Kota dengan keterbatasan pegawai yang membidangi layanannya. |
| Informasi Kedinasan | Informasi kedinasan langsung diterima dari Dinas Pendidikan dan satuan perangkat kerja daerah lainnya. | Informasi kedinasan harus melalui cabang dinas terlebih dahulu, untuk menjamin keakuratan informasi kedinasan dari masing-masing cabang dinas yang berada di kabupaten/kota. |
| Pelayanan Kepegawaian | Pelayanan kepegawaian dapat dilayani langsung di Dinas Pendidikan dan Badan Kepegawaian Daerah dengan batas waktu yang relatif lama, mengingat jumlah pengguna layanan pendidikan yang cukup besar dari 8 (delapan) kabupaten/kota di provinsi Banten | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kepegawaian harus melalui cabang dinas untuk menghindari penumpukan layanan kepegawaian juga sebagai data arsip pada cabang dinas itu sendiri. 2. Minimnya informasi kepegawaian yang bisa diperoleh dari cabang dinas terkait pemahaman kepegawaian yang dimiliki oleh pegawai dan staf cabang dinas. |

Sumber: diolah dari berbagai masukan pengguna layanan pendidikan menengah.

Langkah-langkah penunjang kesuksesan pembentukan cabang dinas dengan penambahan pegawai yang kompeten di bidang pendidikan dan pelaksanaan peningkatan kapasitas aparatur terkait manajemen pelayanan pendidikan menengah khususnya. Sebagai faktor penunjang berikutnya perlunya standar operasional prosedur sebagai acuan dan tata cara kerja yang baik, standar dan transparan sehingga kebutuhan untuk memperkuat organisasi menjadi lebih baik.

Cabang dinas sebagai bagian dari Dinas Pendidikan yang berperan serta aktif dalam penyelenggaraan pelayanan pendidikan menengah tingkat provinsi sudah selayaknya segera diwujudkan pembentukannya, sehingga cita-cita untuk terciptanya *good governance* pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten dapat segera terwujud dan terjamin pelaksanaannya. Apalagi pada saat ini Pemerintah Provinsi Banten dengan Peraturan Gubernur Banten Nomor 86 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten sangat mendukung program pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri terkait pembentukan cabang dinas.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada latar belakang penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka identifikasi masalah penelitian sebagai berikut :

1. Kurangnya sosialisasi/penyebaran informasi yang maksimal tentang pelayanan pendidikan menengah di SMA/SMK.
2. Ketidaksiapan sumber daya manusia dalam pelaksanaan pelayanan pendidikan menengah.
3. Terbatasnya sumber pendanaan yang dimiliki oleh Cabang Dinas dalam kegiatan pelayanan pendidikan menengah.
4. Masih lemahnya koordinasi antar stakeholder dalam pelaksanaan pelayanan pendidikan menengah.

1.3. Batasan Masalah

Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut sebagaimana diuraikan di atas, peran Cabang Dinas yang merupakan pengejawantahan Peraturan Gubernur Banten Nomor 86 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten, didapati masih belum mencerminkan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini tercermin dari masih terdapatnya keluhan-keluhan dari para PNS Guru dan PNS Staf yang membutuhkan pelayanan pendidikan menengah.

Mengingat luasnya permasalahan, maka penelitian ini akan dibatasi hanya variabel-variabel yang diteliti yaitu: sumber daya manusia, standar operasional prosedur dan struktur organisasi.

1.4. Rumusan Masalah

Untuk memudahkan penelitian lebih lanjut maka rumusan permasalahan yang ditetapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Sumber Daya Manusia berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten?
2. Apakah Standar Operasional Prosedur berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten?
3. Apakah Struktur Organisasi berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten?
4. Apakah Sumber Daya Manusia, Standar Operasional Prosedur, dan Struktur Organisasi secara simultan berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian yang telah diungkapkan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Sumber Daya Manusia terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten.
2. Untuk mengetahui pengaruh Standar Operasional Prosedur terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten.
3. Untuk mengetahui pengaruh Struktur Organisasi terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten.

4. Untuk mengetahui pengaruh sumber daya manusia, standar operasional prosedur, dan struktur organisasi secara simultan terhadap Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten.

1.6. Manfaat Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat positif baik secara teoritis maupun secara praktis. Secara teoritis diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan baru serta menjadi salah satu terobosan dalam Implementasi Kebijakan Pembentukan Cabang Dinas pada Dinas Pendidikan Provinsi Banten, seberapa besar hubungan antara variabel bebas dan variabel terikat.

Sedangkan manfaat secara praktis diharapkan dapat menjadi salah satu rekomendasi untuk Dinas Pendidikan Provinsi Banten dalam rangka perwujudan *good governance* terkait perumusan kebijakan pembentukan Cabang Dinas sebagai salah satu peran aktif penyelenggara pelayanan pendidikan menengah di Provinsi Banten.