

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan suatu proses perbaikan yang berkesinambungan dari suatu masyarakat atau sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau manusiawi¹. Paradigma pembangunan saat ini adalah sebuah paradigma yang menjadikan masyarakat sebagai salah satu pelaku dalam setiap proses pembangunan yang diarahkan pada upaya peningkatan kualitas dan kemampuan manusia dengan segala sumber daya yang dimilikinya. Sehingga diharapkan dalam pembangunan tersebut manusia tidak lagi “*objek*” pembangunan, melainkan ikut terlibat mulai dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan hingga pertanggungjawabannya.

Keberadaan manusia sebagai sumber daya sangat penting dalam memberikan nilai tambah bagi pembangunan karena dengan kemampuannya dapat mengelola sumber daya alam dan lingkungannya dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 BAB I ayat (2) “Pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia”.

Indeks pembangunan manusia (IPM), atau disebut dengan *Human Development Index* (HDI) merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur salah satu aspek penting yang berkaitan dengan kualitas dari hasil-hasil pembangunan ekonomi, yaitu tingkat perkembangan atau pembangunan manusia. IPM (HDI) adalah suatu alat ukur yang didasarkan pada tiga indikator utama yang meliputi dimensi kesehatan yang diwakili oleh variabel umur panjang dan layak yang diukur dengan angka harapan hidup, dimensi pendidikan yang ditunjukkan

¹ Todaro M.P, 2006:26, *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga*. Erlangga, Jakarta

dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah, dan dimensi ekonomi sebagai gambaran ukuran hidup layak.

Perkembangan indeks pembangunan manusia di Banten dapat dilihat dalam tabel 1.1 di bawah ini:

Tabel 1.1 Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Banten
Tahun 2007-2012

Tahun	IPM	Usia Harapan Hidup (Tahun)	Tingkat Baca Tulis % Usia > 15 tahun	Rata-rata Lama Sekolah %	Pengeluaran per Kapita yang disesuaikan (000)
	69.29	64.50	95.60	8.10	621.00
2008	69.70	64.60	95.60	8.10	625.52
2009	67.45	64.75	95.95	8.15	627.63
2010	70.48	64.90	96.20	8.32	629.70
2011	70,95	65.05	96.25	8.41	633.64
2012	71.49	65.23	96.51	8.61	636.73

Sumber : BPS Provinsi Banten 2012

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas dapat diketahui bahwa selama periode 2007 – 2012 IPM Banten rata-rata 69,89, pengeluaran perkapita yang disesuaikan (PPP) berada pada kisaran 629,04 ribu rupiah. Selain itu, tingkat baca tulis dan usia harapan hidup penduduk Provinsi Banten sedikit mengalami peningkatan.

Tabel 1.2 Indeks Pembangunan Manusia Wilayah Jawa dan Bali
Tahun 2007-2012

Provinsi	T a h u n					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DKI Jakarta	76,59	77,03	77,36	77,60	77,97	78,33
Jabar	70,71	71,12	71,64	72,79	72,73	73,11
Jateng	70,92	71,60	72,10	72,49	72,94	73,36
DIY	74,15	74,88	75,23	75,77	76,32	76,75
Jatim	69,78	70,38	71,06	71,62	72,18	72,83
Banten	69,29	69,70	70,06	70,48	70,95	71,49
Bali	70,53	70,98	71,52	72,28	72,84	73,49

Sumber : BPS Provinsi Banten 2012

Dari Tabel 1.2 di atas dapat diketahui bahwa kualitas sumber daya manusia di Provinsi Banten sebagai penyanggah Ibu Kota Negara saat ini masih mengalami ketertinggalan yang cukup jauh, khususnya Jawa dan Bali. Hal ini dapat terlihat pada peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2012. DKI Jakarta misalnya yang menduduki urutan tertinggi memiliki IPM 78,33. Sementara Provinsi Banten di posisi terendah dengan IPM 71,49 . Ketertinggalan ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah untuk membangun masyarakat yang sejahtera, agaknya tidak serta merta dapat tercapai dengan baik. Konsistensi target pencapaian kualitas sumber daya manusia yang dilaksanakan pemerintah daerah, yakni ingin menciptakan masyarakat adil dan makmur terbentur oleh berbagai hambatan.

Terkait teori sumber daya manusia ada istilah “pembangunan” dan “pengembangan”. Istilah pembangunan adalah suatu proses perubahan atau perbaikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kualitas sumber daya manusia secara luas, sedangkan pengembangan difokuskan pada peningkatan sumber daya manusia anggota birokrat. Secara substansi keduanya bertujuan untuk meningkatkan kapasitas manusia dalam pembangunan sumber daya manusia, baik sebagai birokrasi penyelenggara pembangunan maupun masyarakat luas sebagai kelompok sasaran pembangunan sumber daya manusia.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Banten 2007 – 2012 disebutkan pada latar belakang visi pembangunannya yaitu “ Pembangunan Provinsi Banten pada dasarnya merupakan upaya untuk mendayagunakan seluruh sumberdaya yang dimiliki guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Banten dan kondisi lingkungan hidupnya secara berkelanjutan”.

Untuk menjabarkan strategi dan agenda pembangunan yang telah ditetapkan maka diperlukan arah kebijakan agar dapat menjadi pedoman bagi pemerintah maupun stakeholder dalam melaksanakan pembangunan serta sebagai dasar untuk menentukan pilihan program dan indikasi kegiatan, sesuai tugas dan kewenangannya. Indikator Makro Pembangunan Daerah 2007 – 2012, sebagai ukuran visi dan misi pembangunan, ditempuh oleh Agenda, Arah Kebijakan dan

Program serta indikasi kegiatan yang direncanakan.

Pembangunan yang telah dilaksanakan pemerintah Provinsi Banten selama kurun waktu 11 tahun secara umum telah menunjukkan kemajuan pada berbagai bidang pelayanan masyarakat yang meliputi bidang sosial budaya, ekonomi, politik, pengembangan wilayah dan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana, serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Namun demikian belum dapat merubah urutan atau posisi Provinsi Banten sebagai penyanggah Ibu Kota Negara yang masih menempati urutan terakhir untuk wilayah Jawa dan Bali. Hal ini menjadi pertanyaan, bagaimana Provinsi Banten dapat merubah posisinya ke deretan yang lebih baik diantara Provinsi Jawa dan Bali setelah diimplementasikannya kebijakan pembangunan sumber daya manusia.

Pertanyaan di atas telah mendorong penulis untuk mencoba mengkajinya dari sudut pandang administrasi publik dengan menekankan pada aspek implementasi kebijakan publik. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar

Proses implementasi untuk sebagian besar dipengaruhi oleh macam-macam tujuan yang ingin dicapai dan oleh cara mana tujuan-tujuan itu dirumuskan. Banyak masalah dalam implementasi dan kegagalan rencana menjadi penyebab gagalnya kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

I.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada latar belakang, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Pembangunan Sumber Daya Manusia di Provinsi Banten” hal ini dapat dilihat dari beberapa permasalahan:

1. Pada tataran kelembagaan, saat ini mekanisme perencanaan pembangunan dipandang kurang efektif dalam menjembatani kerjasama

pembangunan sektoral dan daerah. Berbagai program pembangunan yang tertuang dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan seringkali tidak sesuai dengan rencana pembiayaan pembangunan baik RAPBN maupun RAPBD. Selain itu masalah kelembagaan yang muncul adalah kurangnya komunikasi antar pelaku pembangunan, baik antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah, dengan masyarakat dan sektor swasta.

2. Ditinjau rencana pembangunan sumber daya manusia, struktur lapangan kerja sebagian besar masih berada disektor pertanian dengan pendidikan dan keterampilan yang rendah, sehingga produktifitas kerjanya juga rendah. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi diberbagai tingkat pembangunan belum dapat secara langsung menciptakan lapangan kerja.
3. Lebih dari 50 % struktur perekonomian Provinsi Banten saat ini bertumpu pada sektor industri dan jasa. Dilain pihak, kemampuan masyarakat secara keseluruhan belum mendukung untuk dikerahkan dalam kegiatan usaha industri dan jasa yang menuntut keahlian dan profesionalime kerja.
4. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi daerah, telah merubah status pemanfaatan lahan/ruang/wilayah/kawasan dengan pesat. Perubahan tersebut telah berpengaruh pula terhadap kondisi ekonomi kawasan dan pemanfaatan ruang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP No. 8 tahun 2008 bahwa tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan RPJM-Daerah dalam pelaksanaan kebijakan implementasi RPJMD 2007-2012 harus mewujudkan *konsistensi* antara agenda, arah kebijakan, dan indikator kegiatan sesuai pencapaian pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

I.3. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, maka dalam penelitian ini perlu adanya pembatasan masalah agar pengkajian masalah dalam penelitian ini dapat terarah, terfokus, dan tidak meluas penulis membatasi pada aspek implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia dan mengidentifikasikan faktor-faktor yang dapat menentukannya. Melalui implementasi kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan pencapaian pembangunan daerah yang telah ditetapkan.

I.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian masalah tersebut di atas, maka masalah pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Banten?
2. Seberapa besar faktor-faktor implementasi kebijakan yang menentukan pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Banten?

1.5. Tujuan Penelitian

Dengan mengacu pada latar belakang dan perumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Banten.
2. Untuk mengetahui seberapa besar faktor: komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap, dan struktur birokrasi yang menentukan implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia di Provinsi Banten.

1.6. Manfaat Penelitian

1. Bagi akademik, tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran ataupun studi perbandingan dibidang implementasi kebijakan pengembangan sumber daya manusia di Provinsi Banten.

2. Bagi non akademis, penelitian ini bagi institusi Pemerintah Daerah Provinsi Banten sebagai bahan masukan bagi pelaksanaan evaluasi implementasi kebijakan pembangunan daerah, dan bagi masyarakat sebagai informasi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan–implementasi kebijakan pembangunan sumber daya manusia menuju “*Rakyat Banten Sejahtera Berlandaskan Iman dan Taqwa*”.