

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia memulai gelombang reformasi sejak tahun 1998 (Turner et al., 2019) hasilnya adalah terjadinya reformasi birokrasi di lingkungan pemerintahan. Salah satu agenda reformasi birokrasi adalah peningkatan kualitas pelayanan publik yang diatur melalui Peraturan Presiden No 81 tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025* (Hapsari et al., 2018). Adanya peraturan tersebut memberikan dampak pada perubahan mendasar pada sistem administrasi Negara. Reformasi administrasi yang ideal adalah reformasi yang mengikutsertakan semua *stakeholder*, yaitu di samping pemerintah/ sektor publik, juga dilibatkan sektor bisnis dan masyarakat madani (*civil society*). (UNDP, 2015)

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia (aparatur). Hal ini sangat membantu terciptanya kondisi menuju *good governance* yang menjadi salah satu tujuan reformasi birokrasi. Tujuan utama reformasi birokrasi adalah terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, 2010).

Sebagai bentuk reformasi birokrasi yang telah menjadi tuntutan pasca orde baru, *good governance* menjadi *agenda setting* dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia. Untuk membangun *good governance*, dibutuhkan perubahan yang menuntut adanya ciri kepemimpinan pada masing-masing pihak yang memungkinkan terbangunnya *partnership* di antara *stakeholder* di dalam loyalitas tersebut. Pada prinsipnya *good governance* terbangun berdasarkan hubungan kerjasama atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama yang akan mengeliminasi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pada dasarnya *good governance* adalah proses administrasi publik (Keping, 2018) dan pelayanan publik (Stankowska, 2014) agar dapat

dipertanggungjawabkan (Kamal et al., 2015). Indikatornya adalah partisipasi masyarakat, *rule of law*, *transparansi*, *responsiveness*, *equity*, efektif dan efisien, dan akuntabilitas (UNDP, 2015); (Sedarmayanti, 2007); (de Graaf & Paanakker, 2015); (Gueorguiev et al., 2005); (Juiz et al., 2014). Kaufmann & Lafarre (2020) menyimpulkan indikator yang berbeda tentang *good governance* yaitu, *voice and accountability (VA)*, *political stability (PS)*, *government effectiveness (GE)*, *regulatory quality (RQ)*, *rule of law (RL)*, and *control of corruption (CC)*. Sementara D. Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi (2007) menyederhanakan indikator *good governance* menjadi bagaimana dan apa yang dilakukan pemerintah secara akuntabel dalam memenuhi sektor *property rights*, pendidikan dan kesehatan. Dalam implementasinya perlu melibatkan pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha untuk perbaikan layanan publik (Tjiptoherijanto, 2008).

Good governance berupaya mencapai kehidupan masyarakat yang berkembang jauh lebih baik, melalui seperangkat kebijakan publik yang dilakukan oleh lembaga yang adil, bijaksana, transparan, akuntabel, partisipatif, responsif, dikelola dengan baik dan efisien. Secara mendasar, tata pemerintahan yang baik atau *good governance* merujuk tentang apa yang harus dilakukan pemerintah, misalnya untuk mengurangi angka kemiskinan atau menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Pada penyelenggaraan pemerintahan yang baik terdapat prinsip-prinsip yang harus ditaati dan dipatuhi sehingga terbangun pemerintahan yang bersih yaitu pemerintahan yang terbebas dari praktek yang menyimpang (*mal-administration*). Menurut UNDP dalam Graham, konsep pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memiliki karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan yaitu, partisipasi, aturan hukum, transparansi, daya tanggap, berorientasi pada konsensus, berkeadilan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis, dan saling keterbukaan. (Graham et al., 2003)

Pada akhirnya dengan adanya *good governance*, pemerintah memiliki prioritas untuk melakukan pemberdayaan dengan pelayanan yang baik di lembaga publik. Hal ini sebagai wujud dari demokrasi yang mengedepankan administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintah. Kepercayaan terhadap lembaga publik bisa dilihat dari transparansi dan akuntabilitas institusi tersebut.

Dalam hal ini transparansi menjadi sebuah keharusan dalam penyebaran informasi terhadap masyarakat luas.

Komitmen menuju perbaikan reformasi birokrasi ke arah *good governance* di provinsi Kalimantan Timur ditandai dengan adanya *road map* reformasi birokrasi tahun 2014-2018 yang saat ini telah diperbarui menjadi *road map* reformasi birokrasi tahun 2021-2025 berdasarkan peraturan Gubernur Kalimantan Timur No 44 tahun 2021. Untuk membangun kepercayaan masyarakat dan menghilangkan citra negatif birokrasi pemerintah, maka usaha yang dilakukan adalah dengan meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Beberapa layanan publik bertransformasi menjadi *e-governance* seperti, Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), Penyelenggaraan perizinan melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), *E-Planning* dengan SIPP. Di bidang pendidikan dimulai dengan Beasiswa Kaltim Cemerlang dengan sistem *online* dan layanan publik dengan sistem informasi yang bisa diakses luas oleh publik. (Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Tentang Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Tahun 2014-2018, 2014)

Dalam strategi pembangunan pendidikan Kalimantan Timur, pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan berkomitmen untuk menyelenggarakan pendidikan yang terbuka, merata dan adil. Kesempatan pendidikan dibuka seluas mungkin melalui program-program yang dicanangkan dalam *grand desain* pendidikan yaitu Kaltim Cemerlang. Kaltim Cemerlang merupakan kepanjangan dari Cerdas, Merata, dan Prestasi Gemilang (Cemerlang) adalah sebuah kebijakan pemerintah daerah tentang pendidikan yang tertuang dalam Perda No. 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Kalimantan Timur pada tahun 2015 mengalokasikan 3,45% APBD (diluar APBN) yaitu sebesar 322 milyar dari 9,34 triliun untuk pembiayaan pendidikan. (Kemendikbud, 2015) Anggaran ini digunakan pada seluruh program pendidikan yang ada di Provinsi Kalimantan Timur yaitu, guru, siswa, dan sekolah yang meliputi beberapa program unggulan yaitu: beasiswa pendidikan, peningkatan kesejahteraan guru, akses layanan pendidikan dengan standar pelayanan minimal, dana BOS dan sekolah unggulan. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk pemerataan akses pendidikan bagi masyarakat usia sekolah di tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) hingga

Perguruan Tinggi serta membangun sumberdaya manusia yang unggul dan berdaya saing.

Dalam rencana strategis Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur, memberikan komitmen pada kemudahan akses pendidikan melalui program beasiswa dan sekolah gratis. Selain itu penyelenggaraan pendidikan secara terbuka dan merata melalui jalur formal, nonformal dan informal bertujuan untuk menghindari terjadinya *underinvestment* dalam pendidikan. Sasaran strategis Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur adalah (1) meningkatnya kualitas pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan di Kalimantan Timur, (2) meningkatnya akses dan pemerataan pendidikan pada jenjang pendidikan di Kalimantan Timur, dan (3) meningkatnya mutu, daya saing dan relevansi pendidikan Kalimantan Timur. (Dinas Pendidikan Provinsi Kaltim, 2014)

Senada dengan hasil *grand tour* dengan bagian perencanaan Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur yang menyatakan bahwa yang paling utama menjadi tanggung jawab pendidikan provinsi adalah Beasiswa Kaltim Cemerlang, sekolah unggulan dan sekolah khusus serta pembangunan Institut Teknologi Borneo yang bekerjasama dengan Institut Teknologi Surabaya”. (Kotingat, 2016) Program-program pendidikan tersebut sebagai bentuk implementasi dari kebijakan memerlukan dana dari APBD yang cukup tinggi. Pada tahun 2015 hasil Neraca Pendidikan Daerah yang dikeluarkan oleh Kemendikbud menunjukkan bahwa 9,34 Triliun dialokasikan untuk pendidikan yang mengambil kisaran 3,42% dari total APBD. Alokasi dana yang cukup besar ini dibandingkan dengan provinsi lain menempatkan Kalimantan Timur pada hasil program yang belum memuaskan, misalnya hasil Uji Kompetensi Guru yang masih di bawah rata-rata nasional sementara beasiswa dan tunjangan kesejahteraan guru telah dialokasikan secara khusus diluar dari tunjangan sertifikasi guru. Kondisi bangunan sekolah sebanyak 1.284 rusak berat dan 13.892 rusak ringan. Selain itu menempatkan Kalimantan Timur pada urutan ke 30 dari 34 Provinsi dilihat dari indeks pembangunan manusianya. (Kemendikbud, 2015) Disisi lain, penilaian keberhasilan instansi hanya dilihat dari keterserapan anggaran belum pada kualitas dari program yang berjalan atau sudah dijalankan.

Evaluasi yang sama juga disampaikan oleh Ketua Pokja 30 yang menyatakan bahwa “substansi dari kebijakan melalui pemberian beasiswa ini bukan pada kualitas hasilnya tetapi keterserapan anggaran saja.” (Tuah, 2016) Fakta dari implementasi penerapan program yang sampai kepada masyarakat ini menjadi kritik tersendiri bukan hanya pada masalah keterserapan anggaran namun juga transparansi anggaran yang kurang jelas. Bahkan menurut Tuah (2016), masalah di lapangan sangat banyak, “pemotongan dana beasiswa yang dilakukan oleh pengelola beasiswa, penerima beasiswa yang tidak sesuai dengan kriteria, dan lain-lain yang seharusnya sudah dipikirkan kemana kebijakan pendidikan kaltim akan bermuara”. (Tuah, 2016) Padahal beasiswa kaltim cemerlang juga merupakan salah satu dari tiga program unggulan yang diajukan sebagai potret penerapan *good governance* di bidang pendidikan. Sementara pada tahun 2016 Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur menduduki peringkat ketiga terkait keterbukaan informasi publik versi Ombudsman Republik Indonesia. (Prabowo, 2016)

Melihat kondisi di atas, dalam pelaksanaan penerapan *good governance* masih terdapat beberapa masalah yang perlu dianalisa bagaimana kesiapan SKPD dalam perubahan reformasi birokrasi dengan sistem *e-governance* maupun *good governance*. Mengingat keberhasilan dari pelaksanaan sebuah rencana strategis terletak pada tercapainya sasaran dan tujuan dari misi organisasi. Pengukuran terhadap kinerja pemerintah merupakan hal yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja instansi.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian “*Good governance* Berbasis *Balanced Scorecard* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur”.

1.2 Fokus dan Sub fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pelaksanaan *good governance* berbasis *balanced scorecard* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan fokus penelitian maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif *stakeholder* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur?

2. Bagaimana pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif proses internal di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur?
3. Bagaimana pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif inovasi dan pembelajaran di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur?
4. Bagaimana pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif keuangan di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur?
5. Bagaimana rancangan model penerapan *good governance* berbasis *balanced scorecard* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan secara mendalam terkait pelaksanaan *good governance* dengan menggunakan *balanced scorecard* sehingga diperoleh rancangan model *good governance* berbasis *balanced scorecard* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur. Empat perspektif *balanced scorecard* yang digunakan dalam analisis penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif *stakeholder* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur.
2. Menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif internal proses di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur.
3. Menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif inovasi dan pembelajaran di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur.
4. Menganalisis dan mendeskripsikan pelaksanaan *good governance* berdasarkan perspektif keuangan di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur.
5. Membuat rancangan model *good governance* berbasis *balanced scorecard* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur.

1.4 State of The Art

Beberapa rujukan hasil penelusuran ilmiah adalah sebagai berikut:

Tahun	Penulis dan Jurnal	Metode dan Hasil
(2013)	Rempowatu, Governance Jurnal Ilmiah Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unsrat.	Penerapan prinsip partisipasi masyarakat, supremasi hukum, dan transparansi di UPT Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga dengan metode kualitatif deskriptif.
(2013)	Tomuka, Politico Jurnal	Penerapan <i>good governance</i> pada indikator partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif dan akuntabilitas pada layanan pembuatan akta jual beli di Kantor Camat Girian dengan metode kualitatif.
(2014)	Waheeduzzaman & Mphande, Administration and Society	Partisipasi masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan dengan tata kelola yang baik di Bangladesh dengan metode kualitatif.
(2016)	Yao & Liu, Journal of Electronic Commerce in Organizations	Evaluasi kinerja proyek <i>e-government</i> menggunakan metode kualitatif <i>Balanced Scorecard</i> .
(2017)	Tabatabaei, Omran, Hashemi, & Sedaghat, Economics and Sociology	Kontribusi nilai tambah dari HRM berkelanjutan dalam mencapai misi organisasi menggunakan metode kualitatif <i>Balanced scorecard</i> (BSC).
(2012)	Diana, Social Research	Penerapan prinsip-prinsip <i>good governance</i> di Pemerintah Kota Siauliai dengan metode kualitatif.
(2015)	Fitriyani et al., Conference in Business, Accounting, and Management	Praktik <i>Good Corporate Governance</i> dan dampaknya terhadap kinerja PDAM Provinsi Jambi dengan menggunakan metode <i>Balanced Scorecard</i>
(2014)	Binden et al., International Journal of Information and Communication Technology Research	Mengukur kinerja perguruan tinggi di Malaysia dengan menggunakan <i>Balanced Scorecard</i>
(2012)	Sakapurnama dan Safitri, Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi	Implementasi UU Keterbukaan Informasi Publik dalam pelaksanaan <i>good governance</i> di Kota Surakarta dan Kabupaten Lombok Barat dengan menggunakan metode <i>mix method</i>

Tahun	Penulis dan Jurnal	Metode dan Hasil
(2015)	De Graaf & Paanakker, American Review of Public Administration	Focus pada kinerja dan nilai prosedural <i>good governance</i> dengan menggunakan metode <i>literature review</i>
(2015)	Zaman, Pacific Science Review B: Humanities and Social Sciences	Penelitian yang berkaitan dengan <i>good governance</i> terhadap hasil pendidikan yang bertujuan untuk internasionalisasi universitas menggunakan metode kuantitatif
(2017)	Ruwiyati Purwana, Disertasi UNJ	Penelitian yang berkaitan dengan tata kelola pendidikan yang baik (<i>good educational governance</i>) di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman dengan menggunakan metode kualitatif.

Dari beberapa artikel dan jurnal penelitian yang dikemukakan di atas, peneliti belum menemukan penelitian tentang *good governance* di bidang pendidikan dengan menggunakan metode *balanced scorecard*. *Balanced scorecard* dalam biasanya digunakan untuk mengevaluasi lembaga publik yang menerapkan *good corporate governance*. Novelty dalam penelitian ini adalah model *good governance* berbasis *balanced scorecard*.

1.5 Road Map Penelitian

Tahapan yang dilakukan pada penelitian ini adalah:

- a. **Tahap pra penelitian (2016-2017).** Peneliti mengadakan survei pendahuluan yakni dengan mencari subjek sebagai narasumber. Selama proses survei ini peneliti melakukan penjajakan lapangan (*field study*) terhadap latar penelitian, mencari data dan informasi tentang implementasi *good governance* di Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Timur dan hal-hal yang mempengaruhinya. Peneliti juga menempuh upaya konfirmasi ilmiah melalui penelusuran literatur buku dan referensi pendukung penelitian. Pada tahap ini peneliti melakukan penyusunan rancangan penelitian yang meliputi garis besar metode penelitian yang digunakan dalam melakukan penelitian. Tahap pra lapangan dilakukan peneliti selama bulan Juli 2016 - Januari 2017.
- b. **Tahap penelitian (2016-2018).** Dalam hal ini peneliti memasuki dan memahami latar penelitian dalam rangka pengumpulan data. Tahap ini

dilaksanakan pada bulan April-September 2018. Selanjutnya adalah analisis data yang dilakukan dengan melakukan serangkaian proses analisis data kualitatif sampai pada interpretasi data-data yang telah diperoleh sebelumnya. Selain itu peneliti juga menempuh proses triangulasi data yang diperbandingkan dengan teori kepustakaan. Tahap analisis data dilakukan selama September 2018 – Agustus 2021.

- c. **Tahap evaluasi dan pelaporan (2018-2022)** dengan melakukan konsultasi dan bimbingan dengan dosen pembimbing yang telah ditentukan selama proses penelitian dari bulan Juni 2016 sampai sekarang.
- d. **Tahap pasca penelitian (2019-2022)**. Pada tahap ini adalah melakukan konferensi internasional pada International Conference in Education, Language, and Social (ICELS) pada tahun 2019 sebagai bentuk diseminasi hasil penelitian. Pada tahap ini juga dilakukan publikasi ilmiah pada International Journal of Social Science Research and Review (IJSSRR) dan buku cetak dengan judul “*Good Governance Bidang Pendidikan Berbasis Balanced Scorecard*”.

