

# **BAB 1**

## **PENDAHULLUAN**

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

Pelayanan publik merupakan salah satu tanggung jawab dari instansi pemerintah, baik itu di pusat, di daerah, maupun di desa. Pelaksanaan pelayanan publik ini merupakan salah satu fungsi pemerintah dalam melakukan kemudahan pada masyarakat dalam menggunakan hak dan kewajibannya. Dalam penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah, rasa puas masyarakat terpenuhi bila apa yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan, dengan memperhatikan kualitas dan pelayanan itu diberikan relatif terjangkau dan mutu pelayanan yang baik. Jadi, dalam pelayanan itu sendiri harus transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Pada era reformasi ini, masyarakat terbuka dalam memberikan kritikan pada pemerintah dalam pelayanan publik. Maka dari pada itu pemerintah sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan dalam mencapai tujuan meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Pada saat ini pelayanan publik desa banyak mendapat sorotan dari masyarakat. Dengan adanya kebebasan menyampaikan pendapat, banyak ditemukan kritikan terhadap kinerja pemerintah, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Hal ini terjadi karena masih rendahnya produktifitas kerja dan disiplin dari aparat daerah, serta masih kurangnya sarana kerja yang

memadai. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat di capai karna aparat seringkali belum mengetahui dan memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini disebabkan oleh masi rendahnya kemampuan professional aparat daerah.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang di laksanakan oleh birokrasi pemerintah yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil serta kebutuhan dasar masyarakat, belum nyata dilihat dari kinerja birokrasi pemerintah selama ini. Karena jika melihat fenomena dewasa ini masih banyak keluhan dan pengaduan dari masyarakat, seperti cara kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, terbatasnya fasilitas, kurangnya sarana dan prasarana pelayanan. Secara teoritis pemerintah daerah dapat meningkatkan pelayanan publik, ini karena semua kreativitas telah diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka mensejahterakan masyarakat, ternyata dalam perjalanan roda pemerintahan banyak mengalami kendala seperti misalnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah dalam rangka pelayanan public sangat terbatas, *mindset* dari birokrat cenderung menempatkan dirinya sebagai *agent* kekuasaan dari pada *agent* pelayanan. Kondisi-kondisi tersebut yang membuat masa depan kehidupan masyarakat menjadi suram, hal ini karena masyarakat sangat tergantung pada pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah (Pramusinto & Kumorotomo, 2009 : 168,218).

Kondisi tersebut, menyebabkan sering kali para aparat birokrasi tidak mampu menemukan problem-problem khusus dalam masyarakat karena

kapasitas yang terbatas, dan seringnya terjebak ke dalam masalah atau fenomena sosial yang tampak di permukaan kemudian di pandang sebagai masalah yang sebenarnya, sehingga kesalahan dalam mengidentifikasi masalah ini akan berakibat juga salahnya keputusan yang diambil (William N. Dunn, 2003 : 209). Karena keterbatasan - keterbatasan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi birokrasi tersebut mengakibatkan kecenderungan dalam keputusannya ke arah penyeragaman dan mengabaikan pluralitas, sehingga menyebabkan banyak kebijakan dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah kurang dapat memenuhi aspirasi masyarakat banyak. Mengenai hal tersebut maka pemerintah daerah perlu merubah kinerjanya yakni *pertama*, harus membuka lebih banyak partisipasi, yang sekaligus terkandung didalamnya peningkatan dalam hal transparansi dan akuntabilitas pelayanan, *kedua*, adanya ketersambungan, karena semakin masyarakat dapat membandingkan dan memberikan penilaian atas kinerja pemerintah daerah, maka semakin terhubung dan terorganisir dalam jaringan, sehingga masyarakat lebih percaya diri dalam merumuskan tuntutan dan dalam mendorong reformasi pelayanan publik. *Ketiga*, harus adanya akses informasi dari masyarakat mengenai pelayanan public yang diberikan oleh pemerintah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga

negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut Roth (1926:1) adalah sebagai berikut : Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan).

Sedangkan Lewis dan Gilman (2005:22) mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan

bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Dalam konteks pelayanan publik di daerah, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kesejahteraan rakyat dan pemberdayaan masyarakat. Karena itu pemerintah daerah harus menyediakan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan pasal 11 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria *eksternalitas*, *akuntabilitas* dan *efisiensi* dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penggunaan kriteria-kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dalam pembagian urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilaksanakan secara kumulatif sebagai satu kesatuan. Urusan wajib didefinisikan sebagai urusan daerah otonom yang penyelenggaraannya diwajibkan oleh pemerintah. Hal ini berarti pemerintah menetapkan urusan mana yang merupakan urusan dasar yang menjadi prioritas penyelenggaraan dan mana yang merupakan urusan pilihan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, baik untuk pemerintahan propinsi maupun untuk pemerintahan kabupaten dan kota sebagaimana disebutkan di atas harus berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Urusan yang bersifat pilihan tersebut meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam penyelenggaraan urusan pilihan tersebut, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah

kabupaten/kota dapat memilih bagian urusan pemerintahan pada bidang-bidang tertentu seperti pertanian, kelautan, pertambangan dan energi, kebutuhan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, dan berbagai bidang lainnya.

Sesuai dengan deskripsi di atas, UU No. 32 Tahun 2004 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib dilaksanakan dengan berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dilaksanakan secara bertahap. Hingga saat ini pemerintah sedang menyusun RPP tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Bila sudah diterapkan, maka SPM akan dijabarkan oleh masing-masing kementerian/lembaga terkait untuk menyusun SPM masing-masing. Standar pelayanan minimal didefinisikan sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat.

Kriteria penentuan biaya dengan metode Standar Pelayanan Minimum sangat mendukung konsep anggaran berbasis kinerja yang juga mengacu kepada *input, output, outcome, benefit dan impact*. Standar Pelayanan Minimum merupakan alat untuk mengukur kinerja pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan dasar. Tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung pada tingkat pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah. Standar Pelayanan Minimum sangat diperlukan oleh pemerintah daerah dan masyarakat sebagai konsumen pelayanan itu sendiri. Bagi pemerintah daerah suatu Standar Pelayanan Minimum dapat dijadikan

sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk menyediakan pelayanan tertentu. Sedangkan bagi masyarakat Standar Pelayanan Minimum akan menjadi acuan dalam menilai kinerja pelayanan publik, yakni kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah. Penerapan Standar Pelayanan Minimum (SPM) akan memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Dengan SPM akan lebih terjamin penyediaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat.
2. SPM akan bermanfaat untuk menentukan Standar Analisis Biaya (SAB) yang sangat dibutuhkan pemerintah daerah untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan untuk menyediakan suatu pelayanan publik.
3. SPM akan menjadi landasan dalam penentuan perimbangan keuangan yang lebih adil dan transparan (baik DAU maupun DAK).
4. SPM akan dapat dijadikan dasar dalam menentukan anggaran kinerja dan membantu pemerintah daerah dalam melakukan alokasi anggaran yang lebih berimbang.
5. SPM akan dapat membantu penilaian kinerja (LPJ) Kepala Daerah secara lebih akurat dan terukur sehingga mengurangi kesewenang-wenangan dalam menilai kinerja pemerintah daerah.
6. SPM akan dapat menjadi alat untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat, karena masyarakat akan dapat melihat keterkaitan antara pembiayaan dengan pelayanan publik yang dapat disediakan pemerintah daerah.

7. SPM akan menjadi argumen dalam melakukan rasionalisasi kelembagaan pemerintah daerah, kualifikasi pegawai, serta korelasinya dengan pelayanan masyarakat.

Maka dari mutu pelayanan standar minimum (SPM) akan dilakukan terhadap mutu pelayanan pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga kabupaten Flores Timur terdapat perubahan paradigma dari aparat pengawas yang menjadi *watch dog* sekarang berfungsi menjadi *quality assurance*.

*Quality assurance* berfungsi memberikan keyakinan yang memadai atas pelaksanaan tugas dan fungsi suatu kegiatan yang dilakukan. Standar yang digunakan untuk menjalankan fungsi *quality assurance* dalam melaksanakan tugas pengawasan/pemeriksaan adalah penerapan sistem pengendalian internal pemerintah (SPIP) dan standar audit pemerintah maupun standar profesional akuntan publik (SPAP). Oleh karena itu perlu menyempurnakan pedoman operasional pemeriksaan untuk menjalankan fungsi *quality assurance* dan di samping itu juga perlu menerapkan audit berbasis risiko (*risk based audit*)

Berdasarkan uraian di atas tentang penting Mutu Pelayanan, maka penulis tertarik untuk menyusun Skripsi dengan judul **“Pengaruh Pengawasan Terhadap Mutu Pelayanan Pada Kantor Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga (PPO) Di Kabupaten Flores Timur”**

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana pengawasan dan mutu pelayanan pada Kantor Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, Kabupaten Flores Timur?
2. Seberapa besar pengaruh pengawasan terhadap mutu pelayanan pada Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

### 1. Tujuan

- a. Untuk menggambarkan kondisi pengawasan dan mutu pelayanan pada Kantor Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Flores Timur.
- b. Untuk mengetahui pengaruh Pengawasan terhadap Mutu Pelayanan pada Kantor Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Flores Timur.

### 2. Kegunaan

- a. Sebagai bahan referensi untuk peneliti lain yang ingin melanjutkan penelitian ini.
- b. Sebagai bahan informasi kepada pemimpin kantor Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Flores Timur.
- c. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Flores Timur Dinas Pendidikan dan Olahraga.