

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Kualitas pelayanan publik di Provinsi Gorontalo merupakan harapan yang harus diwujudkan untuk kepentingan pelayanan berkenaan dengan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepuasan publik sebagai pihak yang dilayani harus menjadi wujud nyata kinerja institusi yang memberikan pelayanan, seiring dengan perkembangan tuntutan layanan. Oleh karena itu eksistensi organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik harus dibuktikan dengan memenuhi kebutuhan pelayanan kepada mereka yang dilayani.

Pada prinsipnya pelayanan publik berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan publik. Pemerintah memiliki peranan strategis dalam memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan mereka. Adapun kebutuhan pelayanan dimaksud antara lain berupa kebutuhan pelayanan pengaturan, pelayanan jasa/usaha, pelayanan pemberdayaan dan pelayanan sipil lainnya.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah akan memudahkan publik dalam pengurusan berbagai hal untuk memenuhi kebutuhannya. Publik sangat merasakan eksistensi pemerintah karena sudah ada aparat yang mengurusnya, dari level pelayanan

terendah desa/kelurahan, sampai tingkat kabupaten, provinsi dan pusat. Disamping itu, publik juga dilayani secara profesional berdasarkan bidang teknis permasalahan yang dihadapinya.

Bergulirnya gerakan reformasi yang diwarnai dengan *issue* tuntutan pelayanan publik di Indonesia sejak tahun 1998 sampai dengan kurun waktu terbentuknya Provinsi Gorontalo, kepuasan publiklah yang menjadi tolok ukur dari keberhasilan pelayanan publik yang diberikan institusi pemerintah. Oleh karena itu Pemerintah, tidak terkecuali Pemerintah Provinsi Gorontalo, harus benar-benar menempatkan publik sebagai fokus dari kegiatan pelayanan publik.

Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik merupakan pijakan yang memandu institusi pelayanan publik tidak terkecuali Badan Diklat Provinsi Gorontalo, dalam memberikan pelayanan publik. Dalam pasal 5 ayat 1 undang-undang nomor 25 tahun 2009 disebutkan bahwa ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan,

Boediono sebagaimana dikutip oleh Istiqomah (2017:664) berpendapat bahwa “pelayanan publik merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan”. Pemikiran ini menegaskan kepada kita bahwa pelayanan publik merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang

ditujukan memberikan sesuatu kepada pihak lain dimana dalam rangkaian kegiatan tersebut terdapat mekanisme yang dilakukan. Disamping itu, pendapat ini secara eksplisit menegaskan bahwa dalam rangkaian kegiatan tersebut harus mengedepankan hubungan interaksi antara pemberi layanan dan penerima layanan guna mewujudkan kondisi kepuasan dan keberhasilan pelayanan publik. Untuk itu, pelayanan publik sebagai sebuah mekanisme, dapat dipastikan membutuhkan sarana dan prasarana pendukung dalam pencapaian tujuan pelayanan publik. Aneta (2017:1015) mengemukakan sarana dan prasarana, sangatlah mutlak dalam menunjang praktek pelayanan publik yang berkualitas. Ketersediaan sarana dan prasarana akan mewujudkan *excellent service*.

The Liang Gie sebagaimana dikutip Linggi (2017:334), mendefinisikan “pelayanan merupakan suatu kegiatan dalam suatu organisasi atau instansi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat”. Defenisi ini menjelaskan bahwa pelayanan merupakan akitifitas dari institusi atau dengan kata lain tanpa adanya akitifitas maka eksistensi institusi tersebut menjadi tidak maksimal. Semakin baik akitifitas yang dilakukan oleh institusi tersebut maka akan semakin baik pula citra yang melekat pada institusi tersebut. Oleh karena itu semua yang berperan dalam akitifitas tersebut harus dapat melakukan yang terbaik. Disamping itu, pendapat ini juga menyatakan bahwa pelayanan itu merupakan

kegiatan pengamalan dan pengabdian. Artinya bahwa kegiatan ini dilakukan oleh orang yang memiliki sesuatu pra syarat yang dimiliki atau kompetensi untuk diwujudkannyatakan sebagai bentuk pengamalan dari seseorang yang memiliki kompetensi kepada yang dilayani.

Menurut Moenir (2014:190-196), ada tiga bentuk pelayanan, yakni pertama pelayanan dengan lisan, kedua pelayanan melalui tulisan, ketiga pelayanan berbentuk perbuatan. Mencermati pendapat yang dikemukakan Moenir, bahwa pelayanan dengan lisan dan pelayanan melalui tulisan pada prinsipnya kedua memiliki tujuan yang sama yakni memberi tahu sesuatu kepada publik, namun cara menyampaikannya berbeda. Pelayanan dengan lisan melakukan komunikasi untuk memberitahukan kepada publik hal-hal yang terkait dengan kegiatan pelayanan dengan cara berbicara, sedangkan pelayanan melalui tulisan dengan cara tertulis seperti surat pemberitahuan, dokumen laporan dan lain-lain. Pelayanan berbentuk perbuatan merupakan kegiatan pelayanan yang dapat dilihat dalam peran dan aktifitas yang dilakukan untuk mewujudkan sebuah pelayanan. Peran dan aktifitas ini dilakukan dengan tindakan-tindakan yang sistematis dan rasional untuk memenuhi kebutuhan pelayanan yang diharapkan oleh mereka yang dilayani.

Badan Diklat Provinsi Gorontalo sebagai institusi pemerintah secara teoritik tidak akan luput dari kebijakan yang diimplementasikan dengan tujuan akhir pada pelayanan publik berdasarkan urusan yang

menjadi kewenangannya. Disamping itu, badan diklat sebagai sebuah organisasi dalam suatu lingkungan sosial memiliki budaya organisasi yang dapat mesinergikan upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan yang diberikan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo.

Menurut beberapa teori yang dikemukakan para pakar bahwa Badan Diklat Provinsi Gorontalo dapat memberikan yang terbaik dalam pelayanan. Kadji, (2015:89), mengemukakan pendekatan yang dapat mensinergikan unsur-unsur yang terkait dalam implementasi kebijakan yakni *mentality*, *sistem* dan *networking*. Dari sisi budaya organisasi menurut Denison dalam Riani (2011:59) organisasi bekinerja tinggi memiliki budaya yang fokus internal (konsistensi dan keterlibatan), serta fokus eksternal (adaptasi dan misi). Selanjutnya Robert (2003:80) mengemukakan budaya organisasi dipengaruhi oleh nilai, kepercayaan dan perilaku yang dikehendaki. Ditinjau dari teori kualitas pelayanan Parasuraman dkk. (1995:73) mengemukakan lima dimensi kualitas pelayanan publik yakni, *tangible*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance* dan *emphaty*. Teori yang dikemukakan di atas memberikan isyarat bahwa badan diklat merupakan sebuah lembaga yang dapat memberikan pelayanan publik.

Selain teori di atas terdapat pula beberapa pendapat yang sejalan dengan teori-teori tersebut. Aneta (2010:55), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktifitas

dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan publik serta dapat diterima oleh publik., Maksudnya bahwa ujung dari implementasi sebuah kebijakan publik diharapkan dapat memberikan dampak yang positif bagi publik. Selanjutnya Amirudin, (2019:94-95) mengemukakan bahwa budaya organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.

Beberapa fakta yang dapat dilihat dan dirasakan dalam pelayanan publik yang diberikan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo masih jauh dari harapan kepuasan publik. Publik masih merasakan kekecewaan dalam pelayanan karena produk *output* atau keluaran/hasil dari pelayanan diberikan berupa dokumen atau jasa fasilitasi masih kurang memuaskan. Disamping itu dalam berproses memberikan pelayanan kepada publik masih mengabaikan pentingnya proses pelayanan terhadap kebutuhan publik..

Kecenderungan buruknya pelayanan publik tersebut antara lain disebabkan oleh, kualitas aparatur yang masih kurang cakap dalam melaksanakan tugasnya, sehingga kontribusi kinerja pelayanan yang diberikan kurang maksimal. Disamping itu koordinasi yang dilakukan dengan berbagai pihak terkait baik di internal diklat maupun eksternal belum maksimal. Dari sisi sarana/prasana dalam kegiatan pelayanan dapat dilihat adanya kondisi yang juga belum optimal. Beberapa fasilitas yang utama dan dibutuhkan secara masal maupun

personal oleh publik yang dilayani belum tersedia secara representatif. Beberapa fasilitas tersebut antara lain ruang makan, sarana olahraga, toilet dan serta alat-alat pendukung kegiatan kediklatan.

Hal lain yang juga menjadi penyebab kondisi tidak maksimalnya pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo adalah pelaksanaan kediklatan aparatur yang belum optimal untuk menghasilkan aparatur yang dapat memberikan pelayanan terbaik di unit kerja masing. Budaya kerja yang kontra produktif terhadap pencapaian kinerja lembaga diklat semakin memperburuk kondisi pelayanan publik.

Kondisi lainnya yang dapat dilihat dalam pelayanan Badan Diklat Provinsi Gorontalo masih jauh dari harapan yakni peserta diklat maupun institusi pengguna layanan kediklatan masih sering mengeluhkan pelayanan yang diberikan oleh Badan Diklat dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kondisi yang demikian ini akan menjadi penghalang dalam pencapaian tujuan diklat.

Kegiatan kediklatan, sesungguhnya merupakan bagian dari manajemen penyelenggaraan pemerintahan tidak terlepas dari kegiatan pelayanan yang dilakukan secara intstiusional oleh badan diklat. Selama ini telah dilaksanakan berbagai diklat dalam sebuah rangkaian manajemen pemerintahan dengan terus melakukan pengembangan kerjasama kediklatan dengan berbagai instansi lokal,

regional dan nasional. Berikut ini dapat dilihat data kegiatan pelaksanaan kediklatan di Badan Diklat Provinsi Gorontalo.

Tabel 1.1
Data Kegiatan Diklat di Badan Diklat Provinsi Gorontalo

Tahun	Nama Diklat			
	Prajabatan		PIM IV	PIM III
	Golongan II	Golongan III		
1	2	3	4	5
2012	76 orang	119 orang	40 orang	-
2013	-	-	80 orang	40 orang
2014	27 orang	-	30 orang	40 orang
2015	31 orang	-	30 orang	-
2016	31 orang	-	40 orang	32 orang
Jumlah	165 orang	119 orang	220 orang	112 orang

Sumber: Badan Diklat 2017

Badan diklat Provinsi Gorontalo, tidak saja melaksanakan pelayanan diklat secara mandiri berdasarkan akreditasi yang dimiliki akan tetapi juga mengirim peserta untuk mengikuti kegiatan diklat di luar daerah. Hal ini tentunya berkenaan dengan tugas dan fungsi badan diiklat sebagai institusi yang diberikan kewenangan untuk melakukan pelayanan pembinaan dan pengembangan kompetensi pegawai negeri sipil.

Di sisi lain badan diklat sebagai institusi kediklatan dibatasi oleh ketentuan pelaksanaan penyelenggaraan kediklatan dalam melayani pegawai negeri sipil yang akan mengikuti diklat. Oleh karena itu, guna pemenuhan layanan kediklatan bagi pegawai negeri sipil dalam meningkatkan kompetensinya maka badan diklat

melakukan strategi dengan mengirim peserta diklat sebagaimana data berikut :

Tabel 1.2
Data Jumlah Kepesertaan Diklat Yang Dikirim
Oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo

NO	Tahun	Jenis Diklat Yang Diikuti			
		Diklat Pim III	Diklat Pim II	Diklat Pim I	Lemhanas
1	2013	-	4	-	2
2	2014		4	-	3
3	2015	6	5		2
4	2016		4	1	5

Sumber: Badan Diklat Tahun 2017

Hal lain terkait dengan pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo adalah sarana dan prasarana yang seperti ruang kelas yang dimiliki yakni berjumlah 2 (dua) ruangan, ruang poliklinik, ruang makan, ruang perpustakaan, sarana ibadah serta aula, yang masing-masing tersedia 1 (satu) ruangan. Sementara sarana olah raga tersedia 3 (tiga) sarana. Disamping itu juga tersedia asrama dengan daya tampung maksimal 100 orang. Sarana dan prasarana saat ini, terus dikembangkan sesuai kebutuhan dan ketersediaan anggaran.

Untuk beberapa kebutuhan kediklatan terpenuhi dalam bentuk kerjasama dengan pihak ketiga ataupun dengan pemerintah kabupaten dan kota sebagai lokasi pelaksanaan diklat. Dan saat ini dapat dikatakan ketersediaan sarana dan prasarana belumlah maksimal.

Adapun tenaga kediklatan dengan sertifikat yang dimiliki dapat dilihat pada tabel sebagaimana berikut;

Tabel 1.3
Kondisi Tenaga Kediklatan Badan Diklat Provinsi Gorontalo

No	Jabatan	Jumlah PNS	Jumlah Pemegang Sertifikat Kediklatan				
			M O T	T C	TOF Substansi Diklat PIM	TOF Substansi Diklat Prajab	TOF Substansi Diklat Teknis
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Eselon II	1	-	-	-	-	-
2	Eselon III	4	-	-	-	-	-
3	Eselon IV	9	1	3	1	-	1
4	Pelaksana	32	-	7	-	-	1
5	Widayaiswara	11	1	-	11	8	12
			1				

Sumber Badan Diklat Tahun 2017

Hasil evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tahun 2015 posisi Pemerintah Provinsi Gorontalo berada pada peringkat ke 24 dai 34 Provinsi dengan nilai 55, 15 atau CC. Peringkat ini menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik pemerintah Provinsi Gorontalo masuk dalam kategori 10 besar terbawah dan berada di atas peringkat beberapa pemerintah provinsi lainnya yakni, Riau, Jambi, Lampung, Banten, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Papua, Papua Barat, Maluku Utara dan Kalimantan Utara. Hasil evaluasi iini dapat memberikan gambaran secara umum bahwa kondisi pelayanan publik yang dilakukan oleh unit pemerintahan di Provinsi Gorontalo masih belum dapat memberikan pelayanan dengan kualitas terbaik. Dan hal ini dapat berlaku pula secara

khusus bagi badan diklat dalam memberikan pelayanan kediklatan, Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut :

*Tabel 1.4 Hasil Evaluasi Kinerja Pelayanan Publik
Provinsi Gorontalo Tahun 2010 – 2015*

NO	TAHUN	HASIL EVALUASI		KETERANGAN
		NILAI	PREDIKAT	
1	2010	37,44	C	Agak Kurang
2	2011	43,3	C	Agak Kurang
3	2012	44,33	C	Agak Kurang
4	2013	48,65	C	Agak Kurang
5	2014	51,64	CC	Cukup Baik
6	2015	55,15	CC	Cukup Baik

Sumber Kementrian PAN-RB, 2015

Mencermati data hasil penilaian tersebut, eksistensi pelayanan publik Pemerintah Provinsi Gorontalo, sudah lebih baik bila dibandingkan dengan provinsi lain yang usia pembentukannya sudah lebih dahulu. Pada posisi nilai 55,15 atau CC, maka sesungguhnya bahwa Pemerintah Provinsi Gorontalo telah memenuhi sebagian prasyarat pemenuhan dasar dalam administrasi pelayan publik. Pelaksanaan manajemen kinerja sebagian telah terpenuhi, akan tetapi evaluasi internal belum optimal dilaksanakan.

Hal menarik lainnya yang dapat dimaknai dari hasil evaluasi ini, bahwa penerapan sistem manajemen kinerja telah dapat menghasilkan informasi kinerja sebagai wujud pertanggungjawaban. Namun pada ukuran kinerjanya belum sepenuhnya menggambarkan hasil yang diharapkan oleh masyarakat. Ukuran kinerjanya masih

terbatas pada keluaran kegiatan saja. Pada beberapa instansi, data capaian kinerja belum sepenuhnya dapat diandalkan karena belum memiliki sistem pengumpulan data kinerja. Oleh karena itu kepuasan pelayanan publik yang terukur secara kuantitatif maupun kualitatif dan dilengkapi dengan dukungan dokumen sebagai pertanggungjawaban kepada publik. Bila demikian adanya harapan untuk mewujudkan pengakuan publik atas kinerja organisasi pemerintah dapat terwujud.

Berorientasi pada uraian halaman sebelumnya, maka dapat pula dikatakan bahwa kualitas pelayanan publik yang diperankan oleh Badan Diklat Provinsi Gorontalo dapat dipengaruhi oleh banyak variabel, antara lain: Implementasi Kebijakan Akreditasi Badan Diklat dan Budaya Organisasi. Kebijakan Akreditasi Lembaga Diklat dalam implementasinya ditujukan untuk penguatan kapasitas kelembagaan Badan Diklat yang dapat dipercaya oleh masyarakat untuk mendidik aparatur agar mampu memberikan pelayanan yang terbaik. Berikutnya adalah Budaya Organisasi dengan maksud bahwa kondisi dinamis yang kondusif bagi organisasi pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam Pelayanan Publik.

Namun demikian, apakah benar bahwa Kualitas Pelayanan Publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo dipengaruhi oleh Implementasi Kebijakan Akreditasi Badan Diklat dan Budaya Organisasi. Hal inilah yang menarik peneliti dalam melaksanakan penelitian dengan judul: **“Pengaruh Implementasi Kebijakan**

Akreditasi Lembaga Diklat dan Budaya Organisasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti mengidentifikasi beberapa penyebab rendah kualitas pelayanan publik pada Badan Diklat Provinsi Gorontalo. Identifikasi ini untuk memudahkan peneliti dalam memetakan masalah dan mempermudah untuk melakukan pembatasan mengingat keterbatasan sumber daya dan waktu yang dimiliki peneliti. Adapun identifikasi masalah dimaksud adalah sebagaimana berikut:

1. Rendahnya kapasitas aparatur dalam pelayanan;
2. Belum efektifnya implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat;
3. Belum optimalnya koordinasi;
4. Sarana dan prasarana yang belum memadai;
5. Perilaku aparatur yang masih cenderung tidak komitmen dalam melaksanakan tugas.
6. Budaya organisasi yang belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan program kediklatan;

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan indentifikasi masalah di atas, maka peneliti membatasi pada permasalahan pokok:

1. Belum efektifnya Implementasi Kebijakan Akreditasi Lembaga Diklat.

2. Budaya organisasi yang belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan program kediklatan.

D. Rumusan Masalah

1. Apakah terdapat pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat terhadap kualitas pelayanan publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo.
2. Apakah terdapat pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat terhadap budaya organisasi di Badan Diklat Provinsi Gorontalo
3. Apakah terdapat pengaruh budaya organisasi, terhadap kualitas pelayanan publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo
4. Apakah terdapat pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat yang dimediasi oleh budaya organisasi terhadap kualitas pelayanan publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui tentang:

1. Pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat terhadap kualitas pelayanan publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo
2. Pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat terhadap budaya organisasi di Badan Diklat Provinsi Gorontalo
3. Pengaruh budaya organisasi terhadap kualitas pelayanan publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo

4. Pengaruh implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat yang dimediasi oleh budaya organisasi terhadap kualitas pelayanan publik.
5. Menguji dan mengembangkan teori implementasi kebijakan akreditasi lembaga diklat dan budaya organisasi, terhadap kualitas pelayanan publik dalam perspektif administrasi publik

F. Manfaat Penelitian

1. Aspek Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif yang dapat menunjang bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi (Program Doktor Ilmu Administrasi), serta dapat memperkaya khasanah kepustakaan mengenai Pelayanan Publik di Badan Diklat Provinsi Gorontalo.

2. Aspek Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan dapat berguna bagi pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai bahan informasi, masukan (*input*) dan komparasi dalam mengimplementasikan pelayanan publik di Badan Diklat Pemerintah Provinsi Gorontalo.