

## Bab I

### Pendahuluan

#### 1.1. Latar Belakang

Seiring dengan perkembangan tata kelola pemerintahan demokratik mendorong berbagai perbaikan pengelolaan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui jaminan terpenuhinya pelayanan publik bagi warga negara. Kurniawan (2011, 67) menggambarkan bahwa erat hubungan antara cita-cita negara dalam mensejahterakan warga negara dengan pemenuhan kewajiban negara dalam menyediakan pelayanan publik. Jika kesejahteraan menjadi bagian pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pelayanan publik merupakan esensi dari keadilan sosial dari pelaksanaan birokrasi pemerintahan.

Tekanan publik (*public pressure*) cukup serius bagi pemerintah untuk segera melakukan rekonstruksi paradigma pengelolaan birokrasi yang lebih berorientasi ke layanan-layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Tata kelola pemerintahan demokratik merubah paradigma pembangunan dari *top down* menjadi *buttem up*, dari sentralisasi menjadi desentralisasi yang diikuti oleh pergeseran paradigma tata kelola pemerintah dari *state oriented* menuju *public oriented*. Semangat ini akan dikelola dalam wujud perbaikan pengelolaan birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik dalam menyediakan berbagai layanan bagi masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan. Perubahan paradigma birokrasi modern digambarkan oleh Prianto (Kurniawan: 2011, 68) bahwa pegawai negeri (pemerintah-birokrasi) diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta diharapkan mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat bisa mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi tujuan bersama.

Kegagalan pemerintah dan birokrasi dalam mengelola tuntutan atas pelayanan publik akan menyebabkan demoralisasi terhadap para penyelenggara negara. Bermula dari kritik atas pelayanan publik yang disediakan oleh

pemerintah dan birokrasi kurang memuaskan, bahkan cenderung selalu diskriminatif dan tampilan wajah yang buruk. Berbagai contoh dapat diungkapkan melihat kualitas pelayanan publik saat ini. Fakta masih ditemukannya praktek-praktek pungutan liar (pungli) dalam setiap proses pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Prosedur layanan yang rumit (tidak sederhana) dan waktu layanan yang lamban, masih sering dijumpai dalam praktek pelayanan publik. Selain itu, hak atas pendidikan (the right to education) banyak yang tidak terpenuhi dan menimbulkan masalah yaitu tidak terpenuhinya akses terhadap sekolah, tenaga pengajar dan fasilitas pendidikan formal dan non-formal. Banyak anak putus sekolah dan menjadi pekerja anak. Gambaran aksestabilitas penduduk terhadap pelayanan pendidikan di Provinsi Jawa Timur dapat dilihat dari evaluasi kinerja bidang pendidikan. Dalam dokumen Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Jawa Timur Akhir Tahun Anggaran 2013 menunjukkan bahwa terjadi perbaikan dalam aksestabilitas penduduk selama periode 2011-2013, telah berhasil meningkatkan akses dan kesempatan masyarakat untuk memperoleh pendidikan.

**Tabel 1. Kinerja Pencapaian Indikator Pendidikan di Jawa Timur**

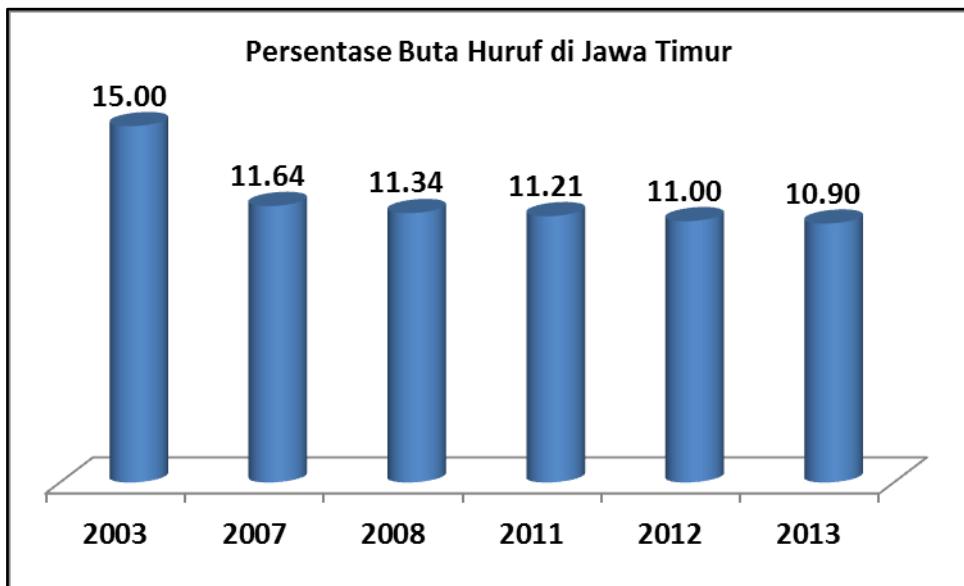
No.	Sasaran / Indikator	2011	2012	2013
1	Angka Partisipasi Kasar (APK)			
	Usia SD/MI (7-12) tahun	112.67	112.69	112.70
	Usia SLTP/MTs (13-15) tahun	102.12	102.15	102.22
	Usia STLA/MA (15-18) tahun	73.78	74.21	78.21
2	Angka Partisipasi Murni (APM)			
	Usia SD/MI (7-12) tahun	97.16	97.23	97.83
	Usia SLTP/MTs (13-15) tahun	85.96	86.07	86.36
	Usia STLA/MA (15-18) tahun	54.97	55.94	59.78
3	Angka Rata-rata Sekolah	7.36	7.48	7.54
4	Angka Melek Huruf ( $\geq$ 15 tahun)	88.79	89.00	89.10
5	Angka Lulus Belajar			
	Jenjang SD	99.05	99.38	99.45
	Jenjang SMP	98.01	98.21	98.31
	Jenjang SMA	97.05	97.45	97.73

Sumber: LKPJ Gubernur Jawa Timur, 2013.

Dari data kinerja bidang pendidikan tersebut menunjukkan berbagai pencapaian kinerja pendidikan yang semakin membaik. Meski demikian ada beberapa persoalan dalam bidang pendidikan, salah satunya adalah angka buta

huruf di Jawa Timur. Program pengentasan buta aksara di Jawa Timur telah berhasil mengentas penduduk buta aksara rata-rata 1 persen setiap tahun. Dalam kurun waktu lima tahun (2003-2008) terjadi penurunan sebesar 4 persen penduduk berusia 10 tahun ke atas yang buta huruf. Jika pada 2003 persentase angka buta huruf (ABH) 15 persen, maka pada 2008 turun menjadi 11 persen. Sementara itu, angka buta huruf di kalangan penduduk usia 10 tahun ke atas pada 2007 mencapai 11,64 persen. Angka sementara untuk tahun 2008 sebesar 11,34 persen. Program pengentasan buta aksara pada penduduk usia 15 tahun ke atas semakin baik terjadi pada kurun waktu 2011-2013, dimana pada tahun 2011 terdapat 88,79 persen (buta aksara mencapai 11,21 persen), selanjutnya pada tahun 2012 angka melek huruf mencapai 89,00 persen (buta aksara mencapai 11,00 persen), dan pada tahun 2013 angka melek huruf mencapai 89,10 persen (buta huruf mencapai 10,90 persen).

**Grafik 1. Persentase Buta Huruf di Jawa Timur**



*Sumber: Diolah dari LKPJ Gubernur Jawa Timur (2010-2013).*

Angka Melek Huruf (AMH) di Jawa Timur menunjukkan peningkatan tiap tahun dan didukti dengan menurunnya Angka Buta Huruf (ABH) di setiap tahun. Tetapi penurunan ABH dalam periode 2007-2013 tidak signifikan bahkan terjadi stagnasi penurunan ABH. Dalam kurun waktu 2007-2013, kinerja pemerintah Provinsi Jawa Timur bidang pendidikan hanya mampu menurunkan ABH sebesar 0,74 persen dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Salah satu faktornya adalah

persoalan disparitas wilayah, dimana ABH banyak terjadi di wilayah pedesaan yang sulit terjangkau dari pelayanan publik untuk bidang pendidikan khususnya program-program melek huruf maupun mengentasan buta huruf. Artinya persoalan akses bidang pendidikan program AMH dan program pengentasan ABH masih belum optimal.

Dalam kinerja pemerintah Provinsi Jawa Timur yang telah dilaksanakan pada tahun 2013 untuk mendorong pelayanan publik di sektor peningkatan AMH dan penurunan ABH dilaksanakan program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan. Implementasi program tersebut sebagai pelaksanaan pembangunan di bidang perpustakaan antara lain: (1). Pada tahun 2013 terjadi peningkatan jumlah pemustaka (pengguna) perpustakaan mencapai 1.008.561 orang; (2). Pada tahun 2013 jumlah buku mencapai 23.033 eksemplar dengan jumlah judul mencapai 5.847 judul buku; dan (3). Pada tahun 2013 dilakukan sosialisasi minat baca terhadap 1.525 orang. Selain itu, untuk mendorong minat baca dan menciptakan akses bahan baca di wilayah-wilayah terpencil juga dilakukan program Layanan Perpustakaan Keliling (LPK) adalah kegiatan layanan perpustakaan yang bergerak dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan Mobil Perpustakaan Keliling (MPK). Dalam peningkatan kualitas perpustakaan juga dilakukan penyuluhan terhadap 501 orang petugas perpustakaan dan dilakukan Bimbingan Teknis terhadap 725 orang.

**Tabel 2. Tantangan Kinerja Perpustakaan Ke Depan**

Permasalahan	Solusi Ke Depan
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Masih rendahnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya perpustakaan</li> <li>2. Kurang memadainya sarana prasarana perpustakaan</li> <li>3. Belum maksimalnya pengelolaan perpustakaan dan terbatasnya pedoman teknis pengelolaan perpustakaan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sosialisasi tentang minat baca kepada masyarakat</li> <li>2. Pengembangan ruang koleksi dan ruang baca bagi pemustaka</li> <li>3. Kegiatan pameran dan promosi tentang perpustakaan serta kerjasama dengan pihak terkait</li> </ol>

Sumber: LKPJ Gubernur Jawa Timur, 2013.

Sebagaimana amanah dari pasal 3 dan pasal 4 dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan dijelaskan bahwa perpustakaan berfungsi sebagai wahana pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi untuk meningkatkan kecerdasan dan keberdayaan bangsa. Sedangkan perpustakaan bertujuan memberikan layanan kepada pemustaka, meningkatkan kegemaran membaca, serta memperluas wawasan dan pengetahuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam undang-undang tersebut juga perpustakaan diklasifikasikan ke dalam 3 jenis yaitu perpustakaan nasional, perpustakaan umum dan perpustakaan khusus. Perpustakaan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang perpustakaan yang berfungsi sebagai perpustakaan pembina, perpustakaan rujukan, perpustakaan deposit, perpustakaan penelitian, perpustakaan pelestarian, dan pusat jejaring perpustakaan, serta berkedudukan di ibukota negara. Perpustakaan umum adalah perpustakaan yang diperuntukkan bagi masyarakat luas sebagai sarana pembelajaran sepanjang hayat tanpa membedakan umur, jenis kelamin, suku, ras, agama, dan status sosial-ekonomi. Perpustakaan khusus adalah perpustakaan yang diperuntukkan secara terbatas bagi pemustaka di lingkungan lembaga pemerintah, lembaga masyarakat, lembaga pendidikan keagamaan, rumah ibadah, atau organisasi lain.

Artinya, perpustakaan merupakan instrumen yang dapat digunakan oleh pemerintah-birokrasi dalam menyediakan pelayanan publik di bidang perpustakaan antara lain layanan pendidikan, layanan penelitian, layanan pelestarian, layanan informasi dan layanan rekreasi. Sebagaimana tugas dan fungsi perpustakaan yang diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 108 Tahun 2008 Tentang Uraian Tugas Sekretariat, Bidang, Sub Bagian Dan Sub Bidang Badan Perpustakaan Dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur, maka Badan Perpustakaan dan Kearsipan Provinsi Jawa Timur memberikan beberapa jenis pelayanan publik dalam bentuk layanan sirkulasi, layanan perpustakaan keliling, layanan rujukan, layanan rujukan cepat, bimbingan pemakaian sumber rujukan, layanan

penelusuran literature, layanan audio visual, layanan penyediaan bahan pustaka, bimbingan membaca, bimbingan pemakai perpustakaan, layanan mendongeng kepada anak dan layanan foto copy. Semua bentuk layanan-layanan perpustakaan tersebut diarahkan pencapaian “Jawa Timur Membaca dan Tertib Arsip Tahun 2014”.

Pencapaian visi pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur tersebut dihadapkan pada berbagai tantangan, antara lain: pertama, masih rendahnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya perpustakaan. Kedua, kurang memadainya sarana prasarana perpustakaan. Ketiga, belum maksimalnya pengelolaan perpustakaan dan terbatasnya pedoman teknis pengelolaan perpustakaan. Untuk memberikan solusi terhadap kendala tersebut, maka perlu dilakukan optimalisasi fungsi perpustakaan sebagai sarana pelayanan publik. Salah satu fungsi pemerintah adalah memberikan regulasi guna menjamin penyelenggaraan pelayanan publik untuk menjamin hak warga negara dalam memperoleh informasi publik yang dapat disediakan oleh Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah.

Kondisi ini merupakan sebuah tantangan bagi pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik yang memberikan jaminan penyelenggaraan layanan pemerintah harus memenuhi asas-asas pelayanan publik, yaitu berorientasi kepada kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan dan tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Akses publik terhadap berbagai sumber informasi dari penyelenggaraan pemerintah menjadi fungsi kontrol terhadap kinerja pemerintah. Pemerintahan yang semakin tansparan telah menjadi dasar berbagai regulasi yang memberikan jaminan atas hak individu dalam menerima pelayanan publik, memperoleh informasi publik serta menjalankan fungsi kontrol melalui partisipasi keterwakilan politik di lembaga legislatif. Regulasi pemerintah yang memberikan

jaminan atas pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik sebagai wujud tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan transparan, antara lain: Undang-undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan; Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik; Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik; dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2011 tentang Pelayanan Publik;

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. Kemudian, penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara pemerintahan daerah, korporasi serta lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata mata untuk kegiatan pelayanan publik. Berbagai regulasi tentang pelayanan publik ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan perkuatan komitmen antara penyelenggara, pelaksana dan masyarakat dalam kegiatan pelayanan publik, sebagai wujud dari pelaksanaan reformasi birokrasi.

Artinya birokrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah wajib memberikan akses terhadap pelayanan publik termasuk dibidang informasi. Sehingga, aksestabilitas publik terhadap pelayanan informasi menjadi salah satu indikator kinerja pemerintah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan transparan. Definisi informasi publik sebagai informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/ atau penyelenggaraan dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya sesuai dengan Undang-Undang serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi dengan cepat dan tepat waktu, berbiaya ringan dengan prosedur pelayanan yang sederhana. Jaminan atas hak memperoleh informasi publik

dalam UU 14/2008 memiliki beberapa tujuan, antara lain: pertama, menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik. Kedua, mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Ketiga, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik. Keempat, mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang ransparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan. Kelima, mengetahui alasan kebijakan publik yang memengaruhi hajat hidup Orang banyak. Keenam, mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.

Secara sempit dapat dijelaskan bahwa perpustakaan menjadi intrumen pemerintah untuk memberikan pelayanan publik di bidang informasi. UU 43/2007 memberikan definisi perpustakaan sebagai institusi pengelola koleksi karya tulis, karya cetak, dan/atau karya rekam secara profesional dengan sistem yang baku guna memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi, dan rekreasi para pemustaka. UU ini memberikan jaminan kepada publik untuk memperoleh layanan serta memanfaatkan dan mendayagunakan fasilitas perpustakaan dengan asas demokratis, berkeadilan, profesional, transparan, pelayanan yang terukur dan mendorong kemitraan antara pemerintah dengan berbagai pihak. UU ini juga memberikan jaminan atas hak publik untuk berpartisipasi dalam pengawasan dan evaluasi terhadap penyelenggara perpustakaan. Peran dan fungsi perpustakaan diarahkan tidak sekedar sebagai penyedia informasi publik tetapi juga mampu mendorong partisipasi publik atas penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah juga dapat memanfaatkan perpustakaan sebagai media sosialisasi berbagai kebijakan yang dapat diakses secara adil oleh publik. Sehingga hubungan antara pemerintah

dengan publik memapu terjalin sebagai pola check and balance yang akan menopang pemerintahan demokratis.

Badan Perpustakaan Provinsi Jawa Timur yang dibentuk berdasar Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 44 Tahun 2000 merupakan instrumen pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik di bidang informasi. Meski peraturan daerah ini terbit sebelum ditetapkannya regulasi tentang pelayanan publik, tetapi dalam peraturan daerah tentang Badan Perpustakaan Daerah telah mengadopsi beberapa prinsip pelayanan birokrasi di bidang perpustakaan yang dapat diakses secara adil. Kinerja birokrasi dapat menjadi indikator kinerja pemerintah dalam pelayanan publik dan informasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan.

Maka, perlu dilakukan kajian atas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur terkait tiga aspek, yaitu pelayanan publik di bidang perpustakaan, kinerja pemerintah atas pelayanan publik di bidang perpustakaan dan rumusan kebijakan sebagai upaya optimalisasi kinerja pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik di bidang perpustakaan.

## 1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam kegiatan “Kajian Optimalisasi Fungsi Perpustakaan Sebagai Sarana Pelayanan Publik di Jawa Timur” adalah:

- 1) Bagaimana persepsi publik dalam memanfaatkan perpustakaan sebagai layanan informasi yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah?
- 2) Bagaimana kinerja pemerintah dalam menciptakan aksestabilitas informasi publik yang dapat diperoleh dari perpustakaan yang dikelola oleh pemerintah daerah?
- 3) Bagaimana rumusan kebijakan dalam upaya melakukan optimalisasi fungsi perpustakaan sebagai sarana pelayanan publik?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari kegiatan “Kajian Optimalisasi Fungsi Perpustakaan Sebagai Sarana Pelayanan Publik di Jawa Timur” adalah:

- 1) Mengetahui persepsi publik atas penyelenggaraan pelayanan publik di bidang perpustakaan yang diselenggarakan oleh Badan Perpustakaan Daerah.
- 2) Mengetahui kinerja pemerintah dalam menciptakan aksestabilitas informasi publik yang dapat diperoleh dari perpustakaan yang dikelola oleh Badan Perpustakaan Daerah.
- 3) Merumuskan kebijakan optimalisasi fungsi perpustakaan sebagai sarana pelayanan publik.

### 1.4. Hasil Yang Diharapkan

Hasil yang diharapkan dari kegiatan “Kajian Optimalisasi Fungsi Perpustakaan Sebagai Sarana Pelayanan Publik di Jawa Timur” adalah:

- 1) Data dan informasi tentang persepsi publik terhadap pelayanan publik di bidang perpustakaan yang diselenggarakan oleh Badan Perpustakaan Daerah.
- 2) Data dan Informasi tentang kinerja pemerintah dalam menciptakan aksestabilitas informasi publik yang dapat diperoleh dari perpustakaan yang dikelola oleh Badan Perpustakaan Daerah.
- 3) Rumusan kebijakan optimalisasi fungsi perpustakaan sebagai sarana pelayanan publik.

### 1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam kegiatan “Kajian Optimalisasi Fungsi Perpustakaan Sebagai Sarana Pelayanan Publik di Jawa Timur”, antara lain:

- 1) Melakukan kajian terhadap pelayanan publik di bidang perpustakaan.
- 2) Melakukan kajian terhadap kinerja pemerintah atas pelayanan publik di bidang perpustakaan.
- 3) Melakukan kajian terhadap rumusan kebijakan optimalisasi fungsi perpustakaan sebagai sarana pelayanan publik.