

TESIS

**AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK (STUDI KASUS
PEMBUATAN PASPOR DI KANTOR IMIGRASI KELAS I
MAKASSAR)**

*Accountability of Public Service (Case Study of Passport
Production service at Immigration Office Class I Makassar)*

**WAHYU NURDIANSYAH NURDIN
NIM. P0800211020**



**JURUSAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

TESIS

AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK (STUDI KASUS PEMBUATAN PASPOR DI KANTOR IMIGRASI KELAS I MAKASSAR)

Disusun dan diajukan oleh

WAHYU NURDIANSYAH NURDIN

Nomor Pokok P0800211020

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal **30 OKTEBER 2013**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui :
Komisi Penasihat**

Prof. Dr. Sangkala, MA.
Ketua

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan

Dr. H. Muhammad Yunus, MA.
Anggota

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Dr. Alwi, M.Si

Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : **WAHYU NURDIANSYAH NURDIN**

NIM : **P0800211020**

PROGRAM STUDI : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, November 2013

Yang Membuat Pernyataan

WAHYU NURDIANSYAH NURDIN

NIM. P0800211020

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaykum Warahmatullahi Wabarakatuh

Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT, Dzat yang Maha Agung, Maha Pengasih dan Bijaksana atas segala limpahan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis dengan judul “Akuntabilitas Pelayanan Publik (Studi Kasus Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar)” ini tepat waktu sesuai yang telah direncanakan. Tesis ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian studi Magister pada Program Studi Administrasi Pembangunan, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Tidak Lupa Salam dan Salawat atas junjungan Nabi Besar Muhammad SAW , Sauri Teladan umat manusia hingga akhir zaman, Nabi Terakhir,yang tiada lagi nabi setelahnya.

Tesis ini berisi hasil penelitian yang dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis Tingkat Akuntabilitas Pelayanan Publik dalam Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar. Penulis menyadari masih banyak kekurangan pada tesis ini, akan tetapi penulis telah berusaha dengan semaksimal mungkin dalam menyelesaikan Tesis ini. Sekiranya ada masukan dan kritikan dari pembaca maka penulis akan menerimanya dengan senang hati.

Banyak tantangan yang penulis hadapi dalam pembuatan tesis ini. Namun, berkat bantuan dari berbagai pihak, maka tesis ini dapat selesai

tepat pada waktunya. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis dengan tulus mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak Prof. Dr. Sangkala, MA., selaku ketua Komisi Penasehat dan Bapak Dr. H. Muh. Yunus, M.A., selaku anggota komisi penasehat yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

Dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini banyak pihak yang telah membantu dan memberi dukungan dan motivasi, Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya secara khusus kepada Ayahanda Drs. H. Nurdin Nara, M.Si. dan Ibunda Dra. Hj. St. Nurliah yang senantiasa memberikan dukungan baik moril maupun material serta senantiasa mengalungkan doa dari dulu hingga saat ini yang tiada hentinya. Juga kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. A. Idrus Patturusi selaku Rektor Unhas beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin
3. Asisten Direktur I, Asisten Direktur II, Asisten Direktur III, beserta staf Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Prof. Dr. Hamka Naping, MA, selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan staf.
5. Bapak Dr. Alwi, M.Si., selaku Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan.

6. Bapak Prof Dr. Sangkala, MA, selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
7. Ibu Dr. Hamsinah, M.Si selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin
8. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, Bapak Prof. Dr. Rakhmat, M.Si., dan Dr. H. Badu Achmad, M.Si, selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu untuk menyimak, memberi arahan, saran, dan kritikan terhadap penyusunan Tesis ini.
9. Para dosen pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Pembangunan FISIP Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan dan motivasi yang diberikan selama kurang lebih 2 (dua) tahun perkuliahan
10. Para Staf Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Pak Lukman, Pak Ismail, Pak Nadir, Pak Petrus, Kak Irman, Ibu Ira, dan Ibu Kasma.
11. Para staf Program Studi Ilmu Administrasi Pembangunan Kak Aci, Ibu Damaris, Ibu Ina , dan Pak Lili yang telah banyak membantu.
12. Bapak Tegas Hartawan S.Sos. selaku Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.
13. Seluruh Pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, khususnya ibu Sitti Heryawan, S.Sos. yang telah banyak membantu dalam setiap proses penelitian.

14. Kawan-kawan Creator 07 Tanpa Terkecuali untuk persahabatan, kebersamaan, dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis.
15. Teman-teman Administrasi Pembangunan Angkatan 2011 Tanpa Terkecuali untuk persahabatan, kebersamaan, pelajaran, dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis.
16. Kanda-kanda serta kawan-kawan Di HUMANIS FISIP UNHAS
17. Teman-teman Mabes Departemen L 10
18. Teman-Teman Laskar Ayam Jantan 22 Sektor Tamalanrea
19. Teman-teman Remaja Masjid Ikhtiar Tamalanrea (RISMIT)
20. Adik-adik dan seluruh keluargaku.
21. Serta Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan SDM. Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, *Wassalamu Alaiykum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, Oktober 2013

Penulis

ABSTRAK

Wahyu Nurdiansyah N. Akuntabilitas Pelayanan Publik, Studi Kasus Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar (di bimbing oleh Sangkala dan Muhammad Yunus).

Penelitian ini bertujuan menganalisis akuntabilitas pelayanan publik pembuatan paspor pada Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

Penelitian ini bersifat deskriptif melalui studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan pembuatan paspor pada Kantor Imigrasi Kelas I Makassar belum sepenuhnya akuntabel dalam memberikan pelayanan. Fenomena yang terjadi di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar dikaitkan dengan siapa yang bertanggung jawab atas apa yang harus dipertanggung jawabkan apabila terjadi kesalahan yang menyebabkan kinerja masih rendah dapat dikategorikan Skenario Tipe II. Tipe II masih memungkinkan seorang pejabat yang secara formal tidak dapat dikategorikan bertanggung jawab sekalipun ada cukup bukti karenanya menyebabkan kinerja gagal. Dalam kondisi seperti itu, meski seorang Pimpinan tidak secara eksplisit bertanggung jawab atas fenomena-fenomena negatif yang muncul, kinerja yang rendah, atau bahkan kesalahan bawahannya masih dapat dihukum karena kelemahannya dalam menjalankan tugas pengawasan atau pelatihan bawahan yang dapat berujung pada teguran atau diberhentikan.

Kata Kunci : Akuntabilitas, tanggung jawab, pelayanan, paspor

ABSTRACT

Wahyu Nurdianyah N. *Accountability of Public Service, Case Study of Passport Production service at Immigration Office Class I Makassar* (Supervised by Agussalim Bukhari and Nurpudji A. Taslim).

This research aimed to analyze and describe the accountability of public service in producing passport at the Immigration office class I Makassar .

This Research is descriptive type and using qualitative approach with study case method. Data were collected with deep interview to the various informant, direct observation on research location and documentation study were conducted on documents that relevants to this research.

The results indicated that the accountability of passport production services at the Immigration Office Class I Makassar has not been fully accountable. The performance in serving the public produce passport is still low. Who will make the responsibility if mistake occur this belongs to the Category of Scenario Type II. This scenario Type II formally cannot be categorized as an officer to be responsible although the succifient evident are to make the performance fail. In such condition, a leader is not explicitly responsible for negative phenomena emerge, low performance, or even errors of his/her subordinates can still be onvicted of weakness in performing supervisory duties or training subordinates that can lead to a warnning or termination.

Key Words : Accountability, Responsibility, Service, Passport.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Pernyataan Keaslian Tesis	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Gambar	xiv
 BAB I PENDAHULUAN	
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Rumusan Masalah	13
I.3 Tujuan Penelitian	14
I.4. Manfaat Penelitian	14
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
II.1. Akuntabilitas dalam Administrasi Publik	15
II.2. Konsep Akuntabilitas	18
II.3. Teori Akuntabilitas	27
II.4. Jenis-Jenis Akuntailitas	31
II.5. Dimensi Akuntabilitas	37
II.6. Indikator Akuntabilitas	41
II.7. Konsep Pelayanan	45

II.8. Konsep Pelayanan Publik	55
II.9 Jenis-Jenis Pelayanan Publik	58
II.10. Pelayanan Yang Akuntabel	62
II.11. Akuntabilitas Pelayanan Publik	66
II.12. Kerangka Pemikiran	70
BAB III METODE PENELITIAN	
III.1. Jenis Penelitian	72
III.2. Waktu dan Lokasi Penelitian	72
III.3. Sumber Data	73
III.4. Instrumen Pengumpulan Data	75
III.5. Metode Analisis Data	76
III.6. Fokus Penelitian	78
BAB IV HASIL PENELITIAN	
IV.1. Profil Lokasi Penelitian	81
IV.1.1 Sejarah Berdirinya Kantor Imigrasi di Indonesia	81
IV.1.2. Sejarah Singkat Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	82
IV.1.3. Lokasi Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	84
IV.1.4. Visi dan Misi Organisasi	84
IV.1.5. Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	85
IV.1.6. Struktur Organisasi	85
IV.1.7. Uraian Tugas Pokok Organisasi	88
IV.1.8. Kepegawaian	93
IV.1.9. Alur Pembuatan Paspor	99
IV.2. Akuntabilitas Pelayanan Publik di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar	101
.....	
IV.3. Pembahasan	125

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	152
B. Saran	153
Daftar Pustaka	155

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Karakteristik Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin	93
Tabel 2 Karakteristik Pegawai Berdasarkan Usia	94
Tabel 3 Karakteristik Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan	95
Tabel 4 Karakteristik Pegawai Berdasarkan Pangkat/Golongan.....	97
Tabel 5 Karakteristik Pegawai Berdasarkan Masa Kerja	98
Tabel 6 Jumlah Pembuatan Paspor	102

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Tataran Kultur Terkait Akuntabilitas	29
Gambar 2 Kerangka Pemikiran	71
Gambar 3 Bagan Alur Pembuatan Paspor	101

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pelayanan publik di Indonesia mempunyai peran yang penting bahkan vital pada segala aspek kehidupan. Pelayanan publik merupakan salah satu unsur yang paling penting dalam meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun. Secara ideal, tujuan utama pemerintah tersebut berada pada pelayanan publik. Tetapi, Akuntabilitas pelayanan publik di Indonesia sampai saat ini secara umum masih belum baik. Buruknya akuntabilitas pelayanan publik menimbulkan krisis kepercayaan di masyarakat terhadap birokrasi publik. Krisis kepercayaan ditunjukkan dengan munculnya berbagai bentuk protes dan demonstrasi kepada birokrasi baik ditingkat pusat maupun di daerah (Dwiyanto, 2006:13).

Lingkup Pelayanan Publik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai perwujudan kedaulatan rakyat pada dasarnya bertujuan meningkatkan harkat dan martabat bangsa, mengamankan kewajiban pemerintah untuk memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan perintah, tugas, dan wewenang kepada seluruh aparatur Negara melaksanakan amanat untuk mensejahterakan rakyatnya, melalui penyelenggaraan pemerintahan

yang baik dan bertanggung jawab, dan perwujudannya adalah akuntabilitas pelayanan publik yang baik.

Akuntabilitas merupakan syarat terhadap terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, demokratis dan amanah (good governance). Kelembagaan pemerintahan yang berakuntabilitas publik berarti lembaga tersebut senantiasa mau mempertanggungjawabkan segala kegiatan yang diamanati oleh rakyat. Demikian pula masyarakat dalam melakukan kontrol mempunyai rasa tanggungjawab yang besar untuk kepentingan bersama. Bukan hanya untuk kepentingan kelompok atau golongan saja.

Tanggung jawab masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap lembaga pemerintah merupakan wujud dari bentuk partisipasi masyarakat. Hal ini amat penting memperoleh perhatian kita bersama, karena akuntabilitas itu sendiri tidak hanya diperlukan bagi pemerintah saja akan tetapi juga bagi masyarakat. Akuntabilitas bagi masyarakat seharusnya dibarengi dengan adanya sarana akses yang sama bagi seluruh masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Jika akses dan saluran ini diberikan oleh pemerintah, maka sarana tersebut bisa dimanfaatkan untuk berperan serta dan melakukan kontrol. Akses dan saluran ini perlu diadakan oleh pemerintah agar semua kelompok masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam memanfaatkan saluran tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang menjadi acuan atau pedoman bagi seluruh aparatur Negara/pemerintahan di segala susunan pemerintahan, sesuai dengan tugas dan fungsinya wajib menyelenggarakan; pemerintahan yang akuntabel, pembangunan dan pelayanan kepada warga dan rakyatnya untuk tujuan kesejahteraan rakyatnya. Penyelenggara pelayanan publik, meliputi seluruh penyelenggara Negara dan pemerintahan sesuai dengan fungsi dan bidang tugasnya, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah untuk menjalankan pelayanan publik, dan masyarakat atau lembaga privat yang menyelenggarakan pelayanan (*private goods*), serta Badan Usaha/Badan Hukum yang bekerja sama dan/atau diberi tugas melaksanakan fungsi pelayanan publik.

Setiap orang menginginkan jasa pelayanan yang diterima dan yang dirasakan sesuai dengan harapannya. Secara umum masyarakat menginginkan pelayanan yang sama dari aparatur pemerintah, sebab warga negara mempunyai kedudukan yang sama didalam hukum berhak mendapatkan pelayanan yang sama. Pelayanan yang bersahabat dan professional serta akuntabel sudah menjadi suatu syarat yang harus dipenuhi oleh para penyelenggara pekerjaan administrasi negara (Waworuntu, 1997:18).

Sianipar (1998:4), mengatakan bahwa pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni/membantu mengurus

keperluan atau kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya.

Menurut Moenir (1998:26), pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya. Pelayanan umum adalah segala bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan (Anonim, 1993:21).

Pelayanan Publik atau Pelayanan Umum menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan: "Sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan". Departemen Dalam Negeri (2004) menyebutkan bahwa; "Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum", dan mendefinisikan "Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal sehingga tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa". Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang diuraikan tersebut, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai

pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

Dengan demikian pelayanan merupakan implementasi dari pada hak dan kewajiban antarnegara/pemerintah dan masyarakat yang harus diwujudkan secara berimbang dalam penyelenggaraan pemberian pelayanan oleh aparatur negara/pemerintahan.

Pasal 3 UU No 28 tahun 1999 menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Selanjutnya dijelaskan pada penjelasan Undang-Undang tersebut, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kaitan tersebut, maka diperlukan suatu sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, *legimate*, yang dapat menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari unsur KKN.

Dengan akuntabilitas diartikan bahwa suatu instansi pemerintah telah menetapkan dan mempunyai visi, misi, tujuan dan sasaran yang jelas terhadap program kerja yang telah, sedang, atau yang akan dijalankan. Dengan akuntabilitas juga akan dapat diukur bagaimana mereka menyelenggarakan dan mempertahankan (memegang) tanggungjawab mereka terhadap pencapaian hasil.

David Hulme dan Mark Turner dalam Manggaukang (2006:115) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu konsep yang kompleks dan memiliki beberapa instrumen untuk mengukurnya, yaitu adanya indikator seperti : (1) legitimasi bagi para pembuat kebijakan; (2) keberadaan kualitas moral yang memadai; (3) kepekaan; (4) keterbukaan; (5) pemanfaatan sumber daya secara optimal; dan (6) upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas.

Menurut Ellwood Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya.

Akuntabilitas Pelayanan Publik yang baik sangat dibutuhkan saat ini, termasuk dalam Pelayanan Pembuatan Paspor. Di Era Globalisasi ini dinamika masyarakat yang sangat tinggi khususnya dalam melakukan perjalanan ke luar negeri.

Dengan adanya arus globalisasi yang semakin kuat serta meningkatnya arus lalu lintas perjalanan ke luar negeri saat ini sehingga lebih meningkatkan permintaan dalam pembuatan Identitas seseorang saat berada di luar negeri seperti Surat Perjalanan Republik Indonesia (Paspor), Ijin Tinggal, Status Keimigrasian dan lain sebagainya. Hal ini menyebabkan adanya peningkatan tuntutan tingkat kepuasan pelayanan dari keimigrasian seiring dengan meningkatnya tingkat kesadaran hukum serta wawasan pengguna jasa keimigrasian.

Di Negara tercinta kita ini Republik Indonesia, pemberian paspor bagi warga negaranya dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang dilakukan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Depkumham), melalui Direktorat Jenderal Imigrasi. Pelayanan penerbitan paspor dilakukan oleh Kantor Imigrasi yang lazim disebut sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Keimigrasian dan pada Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Saat ini ada 118 Kantor Imigrasi yang tersebar di seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Kantor Imigrasi Kelas I Makassar selaku lembaga kenegaraan yang bergerak dalam pelayanan jasa Surat Perjalanan Republik Indonesia atau paspor telah melakukan perbaikan dalam hal prosedur pelayanan yang di buat sedemikian rupa demi kemudahan dan keamanan masyarakat.

Kantor Imigrasi Kelas I Makassar adalah UPT Keimigrasian di Makassar yang salah satu tugasnya menerbitkan paspor bagi masyarakat. Tugas pokok dan fungsi Kantor Imigrasi Kelas I Makassar adalah untuk

melaksanakan sebagian tugas dan Fungsi Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sulawesi Selatan di bidang Keimigrasian di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

Untuk pengurusan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar pada tahun 2010 untuk pria mencapai 22.628 orang dan wanita 25.220 orang. Dan tahun 2011 pria 27.955 orang serta wanita 29.425 orang dari data yang diperoleh di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar. Dari data diatas menunjukkan bahwa Tingginya jumlah permohonan pembuatan SPRI atau paspor terus meningkat dari tahun ke tahun. Jumlah ini akan selalu mengalami kenaikan tahun demi tahun karena semakin luasnya kerjasama antar negara dan semakin meningkatnya arus perjalanan dari dan ke luar negeri yang saat ini menjadi semakin mudah. Namun selama ini, kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi dalam memberikan pelayanan masih belum maksimal. Hal tersebut dapat terlihat dari masih banyaknya keluhan masyarakat mengenai tingkat kepuasan mereka terhadap pelayanan keimigrasian. Dalam hal ini, beberapa fenomena-fenomena yang muncul terkait dengan semakin tingginya permintaan dalam pembuatan paspor untuk perjalanan keluar negeri adalah sebagai berikut :

- a. Masih tingginya angka calo dalam hal pengurusan pembuatan paspor.

Meskipun dalam hal ini sudah ada Undang-Undang yang mengatur agar setiap instansi pelayanan dapat mempertegas dan menindak lanjuti keberadaan calo, namun di lain sisi situasi kondisi yang ada

belum dapat mendukung terlaksananya peraturan tersebut. Banyak sumber yang menyebutkan bahwa praktek pungli atau percaloan di Imigrasi Makassar memang sengaja untuk dibiarkan beroperasi. Praktek percaloan ini mengakibatkan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk membuat paspor akan semakin tinggi. Selain itu Masih banyaknya sistem relasi yang digunakan oleh kalangan tertentu dalam memberi pelayanan sehingga sistem yang ada akan terganggu. Hal ini juga menyebabkan diskriminasi layanan yang diterima oleh masyarakat pengguna layanan.

- b. Prosedur yang dalam pemberian layanan masih belum cukup baik dalam hal ini informasi mengenai prosedur pelayanan maupun tarif harga untuk pembuatan paspor. Akuntabilitas dari prosedur ini termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsive, dan biaya yang wajar.
- c. Biaya yang dibebankan untuk pembuatan paspor hanya Rp270 ribu dengan perincian : Rp200.000 untuk buku paspor 48 lembar, Rp55.000 untuk Photo Biometric, Rp15.000 untuk sidik jari. Plus biaya tambahan Rp.6000 untuk materai.. Akan tetapi fenomena yang terjadi adalah adanya biaya-biaya tambahan yang diberikan karena masyarakat pengguna layanan ingin cepat paspor yang dibuatnya cepat selesai atau yang biasa di sebut dengan “uang pelicin” dan juga pada saat pengambilan formulir di koperasi kantor Imigrasi, akan

dikenakan biaya Map sebesar Rp 20.000, meskipun sebenarnya untuk formulirnya tidak dikenakan biaya.

Dalam pengurusan pembuatan paspor baru berkas harus dilengkapi seperti Kartu keluarga (KK) Kartu Tanda Penduduk (KTP), Ijazah terakhir atau Akte Kelahiran dan surat permohonan dari kantor dan lainnya.

Fenomena yang menarik juga terlihat di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar ini yaitu mengenai Tidak adanya kepastian waktu serta kepastian biaya dalam hal pembuatan paspor. Padahal segala Prosedur maupun aturan tentang keimigrasian telah tercantum dalam UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Fenomena ini menunjukkan bahwa Akuntabilitas Pelayanan Publik di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar masih kurang baik.

Meluasnya praktik-praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dalam kehidupan birokrasi publik semakin mencoreng *image* masyarakat terhadap birokrasi publik. Disadari bahwa kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini, terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti : prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, kepastian biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap citra pemerintah.

Fenomena ini harus secepatnya diatasi oleh pemerintah, jikalau pemerintah konsisten untuk berusaha mengatasi permasalahan yang menimbulkan ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah, keinginan dan harapan-harapan masyarakat yang tidak didengar, hak-hak yang dipasung, aspek dan peluang publiknya dihambat, adanya dominasi hak rakyat, bertindak represif dan lupa bahwa kedaulatan ini adalah milik rakyat, bahkan pilihan untuk kebutuhan-kebutuhan publik dan suara demokrasi yang substantif telah ditinggalkan atau diabaikan begitu saja bagi pejabat, ini agar terciptanya pelayanan Publik yang berkualitas kepada masyarakat, khususnya dalam hal pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

Hasil penelitian yang dilakukan Pusat studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Gadjah Mada pada tahun 2001 menunjukkan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di Sumatra barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan masih buruk. Komitmen aparat untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayani lemah dikarenakan pemberian pelayanan seringkali masih menggunakan standar nilai atau norma secara sepihak. Dari penelitian tersebut, Sulawesi Selatan mempunyai tingkat akuntabilitas yang buruk dengan mencapai persentasi sebesar 87 %.

Hasil Penelitian Yang dilakukan oleh Firmanda Al-Iman (2006) di Kantor Kecamatan Turen Kabupaten Malang bahwa pelaksanaan akuntabilitas masih belum memenuhi standar, serta penelitian yang

dilakukan Nurul Mukhilda (2013) Bahwa Akuntabilitas di Kantor Pelayanan Perizinan dan Dinas Tata Ruang Bangunan Kota Makassar juga belum sepenuhnya akuntabel.

Selain itu, fenomena di atas juga menunjukkan bahwa masyarakat yang mendapatkan Pelayanan yang akuntabel masih lebih besar dibandingkan dengan masyarakat yang sudah terlayani dengan baik. Kenyataan tersebut disebabkan selain karena faktor teknis juga oleh lemahnya pelayanan oleh petugas. Untuk itu Kantor Imigrasi Kelas I Makassar sebagai organisasi pelaksana harus meningkatkan kualitas pelayanan kepada pelanggan.

Sebab Beberapa permasalahan tersebutlah yang membuat masyarakat memiliki stigma buruk terhadap akuntabilitas dari pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Makassar. Tanpa masyarakat mengetahui mengenai berita tersebut, masalah yang terjadi seperti diatas memang sudah menjadi pembahasan publik. Sehingga sangat perlu adanya pembenahan guna peningkatan kualitas pelayanan jasa keimigrasian utamanya pembuatan paspor. Perlu adanya komitmen dari setiap pimpinan dan sanksi serta aturan yang tegas untuk menindaklanjuti penyalahgunaan wewenang yang seringkali dilakukan oleh aparatur pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Untuk menghindari stigma negatif tersebut, maka mau tidak mau Kantor Imigrasi Kelas I Makassar harus dapat bekerja secara profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini secara

otomatis akan meningkatkan Akuntabilitas Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar ini.

Pada dasarnya penelitian tentang Akuntabilitas Pelayanan Publik ini penting untuk dilakukan, dikarenakan masyarakat sebagai *customer service* belum merasa puas terhadap Akuntabilitas pelayanan yang diberikan selama ini baik dari segi Biaya, Waktu, dan mutu pelayanan.

Fenomena tersebut menunjukkan belum tercapainya akuntabilitas pelayanan publik yang berkaitan dengan proses, yaitu pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya (Elwood). Serta masih rendahnya tingkat akuntabilitas ditinjau dari Dimensi Kejujuran atau hukum, Dimensi Proses, Dimensi Program, dan Dimensi Kebijakan. Maka, menjadi suatu keharusan bagi Kantor Imigrasi Kelas I Makassar untuk akuntabel dalam memberikan pelayanan yang bisa memuaskan masyarakat. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **Akuntabilitas Pelayanan Publik (Studi Kasus : Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar).**

I.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : Bagaimana Akuntabilitas Pelayanan Publik Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar ?

I.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan Akuntabilitas Pelayanan Publik Pembuatan Paspur di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

I.4. Manfaat Penelitian

1. Kegunaan Praktis, Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Penyedia Pelayanan publik, Khususnya Kantor Imigrasi dalam upaya untuk meningkatkan Akuntabilitas pelayanan publik
2. Kegunaan Akademik, Diharapkan Penelitian ini, dapat menambah dan memperkaya pengetahuan serta referensi khususnya dalam pengetahuan mengenai Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik serta Ilmu Administrasi Publik Secara Umum dan diharapkan penelitian ini menjadi bahan informasi awal bagi penelitian lainnya yang mengkaji mengenai Akuntabilitas Pelayanan Publik, khususnya Akuntabilitas Pelayanan Pembuatan Paspur, di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, maupun di Kantor lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Akuntabilitas dalam Administrasi Publik

Pada akhir abad ke-20, negara-negara Anglo-Saxon sudah terjadi transformasi fungsi pembukuan tradisional administrasi publik ke dalam akuntabilitas publik. Bergerak dari bentuk akuntansi keuangan ke akuntabilitas publik, dan berjalan paralel seiring dengan dilakukannya pengenalan pendekatan *new public management* oleh pemerintahan Margaret Thatcher di Inggris dan *Reinventing Government* yang digagas oleh pemerintahan Clinton dan Gore di Amerika Serikat. Kedua bentuk reformasi tersebut memperkenalkan gaya manajemen dan instrumen swasta ke dalam sektor publik, mengadopsi manajemen kontrak, serta penggunaan indikator kinerja dan patok duga (benchmark) untuk menilai dan membandingkan efektivitas dan efisiensi badan-badan yang dikelola oleh pemerintah. Walaupun kebanyakan instrumen yang digunakan memerlukan pengembangan yang lebih lanjut agar lebih efektif ke depannya (Sangkala,2012:3).

Koppel dalam bukunya *Pathologies of Accountability* menjelaskan bahwa untuk memahami konsep akuntabilitas dengan baik, maka perlu diketahui apa saja dimensi-dimensinya. Koppel menyebutkan bahwa dimensi akuntabilitas pada dasarnya tidak lebih dari lima macam, yaitu *tranparency*, *liability*, *controlability*, *responsibility*, dan *responsiveness*,

dimana masing-masing dimensi tersebut memberi gambaran dan konsep yang memayung dirinya sendiri (Sangkala,2012:3).

Barbara Romzek dan Melvin Dubnick membagi akuntabilitas atas mekanisme akuntabilitas yang didorong oleh dua dimensi: berasal dari pengawasan (internal dan eksternal) dan tingkat pengawasan (tinggi atau rendah) atas agen publik. Akuntabilitas birokrasi (pengawasan internal yang tinggi) terjadi melalui ketentuan kontrak. Akuntabilitas profesional (pengawasan internal yang rendah) berdasarkan rasa hormat kepada keahlian kelompok atau kelompok kerja. Sedangkan akuntabilitas politik (pengawasan eksternal yang rendah) ditentukan oleh responsivitas terhadap pejabat terpilih, klien, atau pelanggan, dan agenda yang lainnya. Walaupun ada kesepakatan bahwa akuntabilitas di dalam pemerintahan diperlukan, ada sedikit konsensus dimana mekanisme yang harus berlaku pada saat ini. Arah perencanaan strategik birokrasi dan birokrasi disederhanakan di dalam *the Government performance Results Act* pada tahun 1993 dan *National Performance Review* (Gore, 1993) menawarkan alternatif kerangka untuk mengklasifikasi mekanisme akuntabilitas. Eksekutif birokrasi dan manajer memerlukan perencanaan bagi arah strategik birokrasi dan keadaan tertentu yang ingin dicapai (akuntabilitas berdasarkan arah). Mereka selanjutnya menentukan ukuran output dan outcome yang akan digunakan untuk menilai apakah birokrasi telah mencapai hasil (akuntabilitas berdasarkan kinerja). Ini merupakan kondisi baru yang dibangun dari usaha awal di abad ke-19 dan 20 untuk

memastikan akuntabilitas berdasarkan prosedur ditentukan berdasarkan huku, aturan, dan regulasi untuk tujuan mengarahkan perilaku dan mengimplementasikan tujuan birokrasi.

Bersama-sama ketiga mekanisme menghasilkan apa yang disebut model akuntabilitas administrasi. Pada prinsipnya menawarkan cakupan yang komprehensif atas seluruh aspek aktivitas birokrasi. Akuntabilitas berdasarkan arah memastikan bahwa sasaran dan tujuan organisasi dilakukan berdasarkan tujuan dari kewenangan politik dan kepentingan konstituen. Akuntabilitas berdasarkan kinerja memerlukan spesifikasi output dan outcome untuk mengukur hasil dan hubungannya dengan sasaran yang telah disusun, menurut pola-pola manajemen (Sangkala,2012:4-5).

Dalam studi ilmu administrasi publik, perdebatan tentang akuntabilitas berawal dari adanya debat dialogis diantara Carl Friedrich dan Herbert Finer (Denhardt and Denhardt, 2003). Pada tahun 1940, di dalam Jurnal *Public Policy* Friedrich mengatakan bahwa "profesionalisme" atau keahlian teknis merupakan faktor penentu akuntabilitas administrasi. Mengingat derajat responsibilitas lebih didasarkan pada profesionalitas dan norma-norma tindakan maka administrator harus akuntabel demi mencapai standar yang telah disepakati umum.

Menurut Herman Finer, "kontrol eksternal" merupakan *means* terbaik untuk menjamin akuntabilitas administrasi dalam sebuah alam demokrasi. Menurutnya, administrator merupakan subordinat dari *elected official*.

Pejabat politik ini, berdasarkan interpretasinya akan keinginan publik, selanjutnya memberikan mandat kepada administrator publik untuk melaksanakan keinginan tersebut. Kemudian, administrator diharapkan bertanggung jawab dalam melaksanakan kewajibannya sesuai dengan arahan. Dalam argumen di atas, Finer merumuskan tanggung jawab dalam dua cara yang berbeda. Rumusan pertama adalah X bertanggung jawab kepada Y untuk Z. Rumusan kedua mengandung adanya kewajiban moral personal, dalam artian bahwa pertimbangan kesalahan atau kekeliruan lebih didasarkan pada kesadaran personal, karenanya hukuman (*punishment*) kepada seseorang merupakan sesuatu yang dianggap tidak menyenangkan.

II.2. Konsep Akuntabilitas

Akuntabilitas seperti listrik, sulit didefinisikan, meskipun memiliki kualitas yang membuat keberadaannya dalam suatu sistem tidak dapat dengan mudah dideteksi. Bahkan, Merrill Collen mengungkapkan pandangannya bahwa meskipun sering digunakan, akuntabilitas nampaknya seperti cerita kuno tentang gajah yang digambarkan oleh tiga orang buta, masing-masing memegang bagian tubuh gajah yang berbeda sehingga menggambarkan gajah secara berbeda pula.” Begitulah perumpamaan tentang akuntabilitas, setiap orang memberi pengertian yang berbeda tergantung pada cara pandangnya masing-masing (Manggaukang, 2006:21).

Konsep tentang Akuntabilitas secara harfiah dalam bahasa Inggris biasa disebut dengan *accountability* yang diartikan sebagai “yang dapat

dipertanggungjawabkan”. Atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Lalu apa bedanya dengan *responsibility* yang juga diartikan sebagai “tanggung jawab”. Pengertian *accountability* dan *responsibility* seringkali diartikan sama. Padahal maknanya jelas sangat berbeda. Beberapa ahli menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan birokrasi, *responsibility* merupakan otoritas yang diberikan atasan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi otoritas yang diperolehnya tersebut.

Dalam pengertian yang sempit akuntabilitas dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab?. Dalam pengertian luas, akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Makna akuntabilitas ini merupakan konsep filosofis inti dalam manajemen sektor publik. Dalam konteks organisasi pemerintah, sering ada istilah akuntabilitas publik yang berarti pemberian informasi dan disclosure atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah, baik

pusat maupun daerah, harus bisa menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Akuntabilitas berhubungan terutama dengan mekanisme supervisi, pelaporan, dan pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi dalam sebuah rantai komando formal. Pada era desentralisasi dan otonomi daerah, para manajer publik diharapkan bisa melakukan transformasi dari sebuah peran ketaatan pasif menjadi seorang yang berpartisipasi aktif dalam penyusunan standar akuntabilitas yang sesuai dengan keinginan dan harapan publik. Oleh karena itu, makna akuntabilitas menjadi lebih luas dari sekedar sekedar proses formal dan saluran untuk pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi.

Akuntabilitas harus merujuk kepada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsivitas, dan juga moralitas dari para pengemban amanah publik. Konsepsi akuntabilitas dalam arti luas ini menyadarkan kita bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggungjawab kepada otoritas yang lebih tinggi dalam rantai komando institusional, tetapi juga bertanggungjawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan banyak *stakeholders* lain. Jadi, penerapan akuntabilitas ini, di samping berhubungan dengan penggunaan kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang ditetapkan.

Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik menetapkan pengertian akuntabilitas yakni kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program. Ini berarti bahwa akuntabilitas berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi (penilaian) mengenai standard pelaksanaan kegiatan, apakah standar yang dibuat sudah tepat dengan situasi dan kondisi yang dihadapi, dan apabila dirasa sudah tepat, manajemen memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan standard-standard tersebut.

Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Dalam hubungan ini, diperlukan evaluasi kinerja yang dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil serta cara-cara yang digunakan untuk mencapai semua itu. Pengendalian (control) sebagai bagian penting dalam manajemen yang baik adalah hal yang saling menunjang dengan akuntabilitas.

Pertanggungjawaban (accountability) secara tradisional istilah tersebut memiliki makna sebagai “sebagai kemampuan untuk memberikan jawaban terhadap perilaku atau tindakan seseorang (*answerability for one`s actions or behavior*)” (Jabbara & Dwivedi, 1989 : 5).

Akuntabilitas menurut Widodo (2001:30) didefinisikan sebagai perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Menurut penjelasan Inpres No. 7 Tahun 1999, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan atau hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundangan yang berlaku (LAN, 2000:6)

Akuntabilitas merupakan persyaratan yang fundamental dalam mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan untuk menjamin bahwa kekuasaan itu ditujukan secara langsung untuk pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi, kejujuran dan kebijaksanaan yang setinggi mungkin (*accountability is the fundamental prerequisite for preventing the abuse of delegated power and for ensuring in stead that power is directed toward the achievement of broadly accepted national goals with the greatest possible degree of efficiency, effectiveness, probity and prudence*) (Jabbara and Dwivedi, 1989 : 8). Oleh karena itu, syarat yang mendasar dari demokrasi terletak pada responbilitas publik, akuntabilitas para aparat pemerintahan dan pelayanan publik. Menurut Guy Benveriste (1994 : 207-

216) akuntabilitas merupakan pemenuhan misi yang mengacu pada tiga intervensi yaitu :

1. Berkaitan dengan sumber organisasi, akuntabilitas bahwa dana yang tersedia telah dipergunakan sebagaimana yang telah direncanakan sebelumnya.
2. Mengacu pada target, program, implementasi dan evaluasi output tertentu yang sangat diharapkan. Akuntabilitas adalah suatu proses internal yang bersifat terbuka dimana organisasi merencanakan dan menganggarkan kebutuhan dana serta menjalankan dan mengevaluasi aktivitasnya sendiri.
3. Mengacu pada evaluasi eksternal terhadap output organisasi, akuntabilitas merupakan intervensi eksternal yang dirancang untuk mengetahui apakah organisasi sedang beroperasi seperti apa yang diharapkan.

Untuk melihat keragaman definisi akuntabilitas, berikut ini dikemukakan beberapa defenisi yang dikembangkan sejumlah kamus besar, kalangan akademisi dan pemerintahan, diantaranya adalah sebagai berikut :

Webster mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu keadaan yang dapat dipertanggungkan, bertanggungjawab, dan akuntabel. Arti kata akuntabel adalah : pertama, dapat diperhitungkan, dapat menjawab pada atasan, sebagaimana seorang manusia bertanggungugat kepada Tuhannya atas apa yang telah dilakukan. Kedua, memiliki kemampuan

untuk dipertanggung- gugatkan secara eksplisit, dan ketiga, sesuatu yang biasa di perhitungkan atau dipertanggunggugatkan (Waluyo, 2007:190).

Menurut Kohler (Waluyo, 2007:191) akuntabilitas didefinisikan sebagai

1. Kewajiban seseorang (*employee*), agen, atau orang lain untuk memberikan laporan yang memuaskan (*satisfactory report*) secara periodik atas tindakan atau atas kegagalan untuk bertindak dari otorisasi atau wewenang yang dimiliki.
2. Pengukuran tanggungjawab (*responsibility*) atau kewajiban kepada seseorang yang diekspresikan dalam nilai uang, unit kekayaan, atau dasar lain yang telah ditentukan terlebih dahulu.
3. Kewajiban membuktikan manajemen yang baik, pengendalian (*control*) yang baik, atau kinerja yang baik yang diharuskan oleh hukum yang berlaku, ketentuan-ketentuan (*regulation*), persetujuan (*agreement*), atau keabsaan (*custom*).

Sedangkan untuk responsibilitas, Kohler mendefinisikan :

- 1) Penerimaan atas penyerahan wewenang.
- 2) Kewajiban untuk melaksanakan dengan hati-hati wewenang yang diserahkan atau diterima yang mengingatkan pada fungsi seseorang (individu) atau *group* yang berpartisipasi dalam aktivitas suatu keputusan organisasi.

Menurut Leviene (Manggaukang, 2006:78), akuntabilitas berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan

oleh administrasi Negara. Akuntabilitas publik menunjuk seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, karena dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, tetapi juga dinilai dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai norma yang berlaku di masyarakat.

Dalam *The Public Administration Dictionary*, Ralph C. Chandler dan Jack C. Palno (Manggaukang 2006: 23) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kondisi dimana individu yang melaksanakan kekuasaan dibatasi oleh alat eksternal dan norma internal. Maka, akuntabilitas memiliki dua sisi, internal dan eksternal. Secara eksternal, akuntabilitas berarti keharusan untuk mempertanggungjawabkan pengaturan sumberdaya atau otoritas. Sebaliknya bagian dalam akuntabilitas merujuk pada norma internal seperti arahan profesional, etika, pragmatik untuk pelaksanaan tanggungjawab bagi manajer dalam tugas sehari-harinya. Konsep akuntabilitas sebagai pemeriksaan dalam ini sama pentingnya dengan akuntabilitas sebagai alat luar. Namun, tidak mengejutkan bahwa bagian luar akuntabilitas lebih banyak ditekankan daripada bagian dalam karena bagian luar lebih mudah dilihat dan dioperasionalkan daripada bagian dalam.

Wahyudi Kumorotomo menyatakan bahwa akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut

mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas birokrasi terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani masyarakat harus dipertanggungjawabkan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat.

Dalam Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah, akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/ pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Akuntabilitas merupakan dasar semua proses pemerintahan dan efektivitas proses ini tergantung pada bagaimana mereka yang berkuasa menjelaskan cara mereka melaksanakan tanggungjawab, baik secara konstitusional maupun hukum. Akuntabilitas merupakan syarat dasar untuk mencegah penyalagunaan kekuasaan dan untuk memastikan bahwa kekuasaan diarahkan untuk mencapai tujuan nasional yang lebih luas dengan tingkatan efisiensi,efektivitas, kejujuran, dan kebijaksanaan tertinggi.

Berdasarkan beberapa pengertian konseptual akuntabilitas tersebut mengandung relevansi yang baik dalam rangka memperbaiki birokrasi publik untuk mewujudkan harapan-harapan publik. Untuk mewujudkannya, tampaknya bukan saja tergantung pada kemampuan birokrasi publik

didalam mendefinisikan dan mengelola harapan-harapannya. Itulah sebabnya, dalam good governance diperlukan kontrol terhadap birokrasi publik agar dapat akuntabel. Selain itu, akuntabilitas dapat menjadi sarana untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dalam suatu kebijakan publik yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan bersama melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik.

Dari pengertian akuntabilitas tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas memiliki manfaat sebagai berikut:

- a. Efisien dan efektivitas organisasi pemerintahan.
- b. Perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan publik.
- c. Penghentian penyakit administrator.

II.3. Teori Akuntabilitas

Gerald E. Caiden dalam Farazmand (2009) ketika menulis *A Theory of Public Trust, Responsibility, and Accountability*, mengemukakan bahwa teori yang berkenaan dengan kepercayaan publik, tanggungjawab, dan akuntabilitas adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Dwividi dan Jabbara 1988, Romzek dan Dubnick 1983, Linda deLeon dalam Peters dan Piere (2003) juga ketika menulis *On Acting Responsibly in a disorderly World, Individual Ethics and Administrative Responsibility*, menggunakan kerangka Teori dari Romzek dan Dubnick 1991.

- a. **Barbara Romzek S. Dan Patricia Ingraham (2000:420-453)**

Keduanya dalam Denhardt and Denhard (2003:128-129) memberikan kerangka kerja bermanfaat untuk memahami banyak perspektif pada akuntabilitas. Mereka menyatakan bahwa ada empat jenis utama akuntabilitas berdasarkan pada apakah mereka internal atau eksternal, dan apakah mereka menerima level otonomi individual tinggi atau rendah. Jenis yang pertama adalah akuntabilitas hierarkis, yakni didasarkan pada pengawasan tertutup terhadap individu-individu yang memiliki otonomi kerja rendah. Kedua, akuntabilitas legal melibatkan pengawasan eksternal rinci terhadap performa untuk ketaatan pada mandat-mandat yang ditentukan, seperti struktur legislatif dan konstitusional. Hal ini bisa memasukkan audit fiskal dan dengar pendapat pengawasan, misalnya. Ketiga, akuntabilitas profesional didasarkan pada pengaturan yang mengusahakan tingkat otonomi tinggi pada individu-individu yang mendasarkan pengambilan keputusan mereka pada norma praktek sesuai yang dilembagakan. *Akhirnya*, akuntabilitas politik mengharuskan daya respon pada stakeholder eksternal kunci, seperti para pejabat terpilih, kelompok-kelompok para pelanggan, masyarakat umum, dan seterusnya.

b. Barbara Romzek dan Melvin J. Dubnick (2000:382-394)

Dalam kaitan dengan siapa yang harus bertanggung jawab atas apa yang harus dipertanggungjawabkan apabila terjadi kesalahan yang menyebabkan kinerja masih rendah, keduanya mengemukakan empat skenario yang digambarkan sebagai berikut :

		Keharusan Bertanggung jawab Secara formal	
		<i>Ya</i>	<i>Tidak</i>
Bersalah secara empiris	<i>Ya</i>	I	II
	<i>Tidak</i>	III	IV

Gambar 1. Tataran Kultur terkait Akuntabilitas

Skenario Tipe I : mencerminkan tataran kultural yang mewajibkan official accountable hanya ketika dirasakan ia bertanggung jawab secara formal sekaligus bersalah secara empiris. Dalam kondisi seperti ini individu yang diwajibkan bertanggung jawab harus menduduki posisi dimana ia secara formal bertanggung jawab atas tindakan dan ada bukti empiris yang menghubungkan individu itu dengan hasil akhirnya. Sebagai contoh keduanya mengemukakan, dalam hal apa sehingga kasus terkenal seperti Presiden AS, Richard Nixon harus bertanggung jawab atas terungkapnya kasus Watergate karena secara formal mempertanggungjawabkan stafnya dan ada bukti empiris keterlibatan dirinya di dalam kasus itu. Mungkin Nixon bisa lolos dari sanksi hukum atas tindakan bawahannya jika “senjata asap” rekaman yang membuktikan kesalahan empiris Nixo tidak dapat dijadikan bukti.

Skenario Tipe II : masih memungkinkan seorang pejabat yang secara formal tidak dapat dikategorikan bertanggung jawab sekalipun ada cukup bukti karenanya menyebabkan kinerja gagal. Dalam

kondisi seperti itu, meski seorang pengawas dari unit pemerintah tidak secara eksplisit bertanggung jawab atas kasus korupsi, kinerja yang rendah, atau bahkan kesalahan bawahannya, masih dapat dihukum karena kelemahannya dalam menjalankan tugas pengawasan atau pelatihan bawahan yang dapat berujung pada teguran atau diberhentikan. Praktek yang mewajibkan perwira militer bertanggung jawab atas suatu kejadian dalam pengawasannya juga mencerminkan akuntabilitas kultur. Meski tidak ada tindakan formal yang dapat ditempuh terhadap perwira sebagai konsekuensi langsung evaluasi kinerja atau peristiwa, catatan dalam arsip personalia dapat diartikan bahwa promosi atau pengangkatan untuk masa akan datang dapat dibatalkan sebagai konsekuensi tidak langsungnya.

Skenario tipe III : mempromosi ide akuntabilitas manakala seorang pejabat bertanggung jawab tapi ia tidak bersalah secara empiris. Kelemahan dari akuntabilitas tipe ini dijumpai pada sikap kalangan pimpinan pemerintah dan perusahaan Amerika ketika mereka secara terbuka dianggap bertanggung jawab atas satu masalah atau kegagalan. Meski hujatan publik dapat disebabkan deklarasi umum itu, pejabat itu dapat bebas dari sanksi besar (misalnya pemecatan) dengan catatan ia tidak nyata bersalah karena kelalaian atau pelanggaran bawahan. Bahkan seringkali didengar kepala kantor atau pejabat perusahaan dalam situasi yang sama

mengajukan pengunduran diri sebagai bentuk penghormatan atau karena keharusan.

Skenario Tipe IV : dimana akuntabilitas menempatkan seseorang atau kelompok bertanggung jawab meski kesalahan dan tanggung jawab formalnya kurang. Sistem akuntabilitas didasarkan pada strategi korban kesalahan : individu atau kelompok diwajibkan bertanggung jawab meski bukan ia penyebab maupun tidak bertanggung jawab secara formal. Tataran kultur seperti ini menjadi dasar subur untuk demonisasi nasionalisme yang dapat berujung pada gensida dan pembantaian etnis. Pada tanah yang kurang nasionalisnya, tataran ini masih dapat tumbuh subur dalam bentuk pembubaran birokrasi, karena masalah utama masyarakat dan pemerintah berada di kaki sekelompok pelayanan publik. Secara organisasi, kesalahan dapat dialamatkan ke pekerja atau manajemen menengah atau pada kelompok orang luar. Contoh umum bisa berupa situasi dimana pimpinan polisi lokal mewajibkan pimpinan masyarakat minoritas bertanggung jawab karena polisi merasa terhalang menurunkan tingkat kejahatan di tengah masyarakat.

II.4. Jenis-Jenis Akuntabilitas

Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam lingkungan dan suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat. Makna pentingnya akuntabilitas sebagai

unsur utama *good governance* antara lain tercermin dari berbagai kategori akuntabilitas.

Chandler dan plano (Manggaukang, 2006:36) membedakan ada lima jenis akuntabilitas, yaitu (1) akuntabilitas fiskal tanggungjawab atas dana publik; (2) akuntabilitas legal tanggung jawab untuk mematuhi hukum; (3) akuntabilitas program- tanggungjawab untuk menjalankan suatu program; (4) akuntabilitas proses – tanggungjawab untuk melaksanakan prosedur, dan (5) Akuntabilitas *Outcome*- tanggungjawab atas hasil.

Sheila Elwood dalam Mardiasno (Manggaukang, 2006:37) mengemukakan ada empat jenis akuntabilitas, yaitu :

- 1) Akuntabilitas hukum dan peraturan, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. Untuk menjamin dijalankannya jenis akuntabilitas ini perlu dilakukan audit kepatuhan.
- 2) Akuntabilitas proses, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas apakah sudah cukup baik. Jenis akuntabilitas ini dapat diwujudkan melalui pemberian pelayanan yang cepat, responsif, dan murah biaya.
- 3) Akuntabilitas program, yaitu : akuntabilitas yang terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai dengan baik, atau apakah pemerintah daerah telah mempertimbangkan

alternatif program yang dapat memberikan hasil optimal dengan biaya yang minimal.

- 4) Akuntabilitas kebijakan, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap masyarakat luas. Ini artinya, perlu adanya transparansi kebijakan sehingga masyarakat dapat melakukan penilaian dan pengawasan serta terlibat dalam pengambilan keputusan.

Ferlie et al (1997;202-216) dalam Kumorotomo (2005) membedakan beberapa model akuntabilitas yakni akuntabilitas ke atas, akuntabilitas kepada staff, akuntabilitas ke bawah; akuntabilitas berbasis pasar dan akuntabilitas pada diri sendiri. Dua model pertama menekankan pada konsep kontrol, pengawasan atau pengendalian di dalam birokrasi publik. Akuntabilitas ke bawah, terhubung dengan konsep partisipatif, bahwa aktifitas politik dan pelayanan publik harus memiliki kaitan yang erat dengan proses konsultatif antara rakyat dengan wakilnya (legislatif). Akuntabilitas berbasis pasar mengutamakan kompetisi dan mekanisme pasar sehingga rakyat memiliki pilihan yang banyak terhadap kalitas pelayanan publik yang dikehendaki. Sehingga perlu diperbanyak penyedia alternatif alternatif pelayanan publik disamping memperluas informasi dan mentepkan standar pelayanan publik yang baik. Akuntabilitas diri sendiri mengutamakan pada penghayatan nilai nilai moraldan etika pejabat dalam menjalankan tugas pelayanan.

Polidano (1998:47) membedakan akuntabilitas menjadi dua yaitu akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Dwivedi dan Jabbra (1989:87) menguraikan akuntabilitas pelayanan publik yang mencakup lima (5) elemen sebagai berikut ; *pertama*, Akuntabilitas Administratif/Organisasional (Administrative/ Organizational Accountability), Akuntabilitas ini menuntut pemangkasan hubungan birokrasi antara tanggung jawab dan perintah yang dilaksanakan; *kedua*, Akuntabilitas Hukum (Legal Accountability) , berhubungan dengan tindakan dalam domain publik untuk memperkuat proses legislatif dan yudikatif. Ketika kekuatan legislatif dan yudikatif untuk menghukum administrasi baik tidak dengan cepat maupun tidak luas, akuntabilitas hukum dapat diterapkan, cepat atau lambat, atau hukum akan diubah; *ketiga*, Akuntabilitas Politik (Political Accountability) Akuntabilitas politik dalam beberapa kasus memasukkan akuntabilitas administrasi atau organisasi, terutama karena politisi terpilih menganggap tanggung jawab baik politik maupun hukum untuk mencapai hasil pekerjaan; *keempat*, Akuntabilitas Profesi (Profesional Accountability) menuntut PNS profesional untuk menyeimbangkan antara pelaksanaan kode etik profesi dengan kepentingan masyarakat. Sekali waktu, keduanya tidak dapat berjalan

bersamaan dan kadang-kadang juga sejajar atau bersaing untuk didahulukan; *kelima*, Akuntabilitas Moral (Moral Accountability) Aktivitas pejabat publik harus berakar pada prinsip moral dan etika sebagai pembenaran atas dokumen konstitusi dan hukum, dan diterima publik untuk membentuk norma dan perilaku sosial.

Polidano membagi akuntabilitas kedalam tiga elemen utama yaitu: *pertama*, Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing). *Kedua*, akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (new public management). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru; *ketiga*, peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen,

ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

Memperhatikan jenis-jenis akuntabilitas seperti dikemukakan Sheila Elwood diatas, maka pejabat publik didalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya disamping harus berakuntabilitas menurut umum atau peraturan, juga dalam proses pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, dalam program yang dimplementasikan, dan juga dalam kebijakan yang dibuat atau dirumuskan.

Berbeda halnya dengan Yango (Manggaukang, 2006:44-45) yang menyatakan ada 4 jenis akuntabilitas, diantaranya yaitu:

- 1) *Traditional atau regulatory accountability*. Dimaksudkan bahwa untuk mempertahankan tingkat efisiensi pelaksanaan administrasi publik yang mengarah pada perwujudan pelayanan prima, maka perlu akuntabilitas tradisional atau akuntabilitas regular untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku terutama yang terkait dengan aturan fisik dan peraturan pelaksanaan administrasi publik disebut juga *compliance accountability*.
- 2) *Managerial Accountability*, yang menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia, dan sumber-sumber daya lainnya.

- 3) *Program accountability*, memfokuskan pada penciptaan hasil operasi pemerintah. Untuk itu, semua pegawai pemerintah harus dapat menjawab pertanyaan disekitar penyampaian tujuan pemerintah, bukan sekedar ketaatan pada peraturan yang berlaku.
- 4) *Process accountability*, memfokuskan kepada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas-aktivitas organisasi, sebab rakyat yang *nota bene* pemegang kekuasaan, selayaknya memiliki kemampuan untuk menolak kebijakan pemerintah yang nyatanya sudah merugikan mereka.

Dari berbagai jenis akuntabilitas yang telah dipaparkan, maka penyelenggaraan pelayanan Pembuatan Paspur termasuk dalam akuntabilitas proses menurut Sheila Elwood , yaitu akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam menjalankan tugas apakah sudah cukup baik. Hal ini dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya.

II.5. Dimensi Akuntabilitas

Koppell (2005) mengajukan lima dimensi akuntabilitas. Kelima dimensi tersebut adalah transparansi, liabilitas, kontrol, responsibilitas, dan responsivitas. Kelima kategori tersebut tidaklah *mutually exclusive*, yaitu organisasi bisa saja akuntabel dilihat dari beberapa pandangan. Meski demikian, transparansi dan liabilitas dipandang mendasari konsep akuntabilitas dalam segala bentuk manifestasinya.

Transparansi adalah nilai utama dari akuntabilitas, dimana individu atau organisasi dikatakan akuntabel apabila ia mampu menjelaskan atau menilai tindakan atau aksinya. Dengan demikian, individu atau organisasi yang akuntabel tidak dapat menyembunyikan kesalahan atau menghindarkan dirinya dari sebuah penyelidikan. Transparansi merupakan instrumen yang paling penting untuk menilai kinerja organisasi, sebuah persyaratan kunci bagi semua dimensi akuntabilitas lainnya. Sebuah organisasi yang transparan menjamin akses kepada publik, pers, kelompok kepentingan, dan pihak lainnya yang memiliki kepentingan. Transparansi juga mensyaratkan kebenaran informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan publik. Pertanyaan penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dari dimensi transparansi adalah: apakah organisasi mengungkapkan atau memberikan fakta-fakta terkait dengan kinerjanya?

Selain transparansi, **liabilitas** merupakan dimensi lain akuntabilitas. Beberapa konsepsi akuntabilitas mensyaratkan individu dan organisasi untuk dapat menghadapi segala konsekuensi yang melekat pada kinerja. Berdasarkan konsepsi ini, individu dan organisasi harus *liable* akan tindakan atau aksinya, memberikan ganjaran atau hukuman ketika terjadi pelanggaran, dan memberikan *reward* ketika individu memberikan kesuksesan bagi organisasi. Pertanggungjawaban atas penyelewengan dana, ketidaktepatan alokasi sumber daya, atau penyalahgunaan kewenangan atau otoritas. Sebaliknya, sistem remunerasi diberikan berdasarkan

kinerja individu dan organisasi. Para pegawai publik menerima bonus dan kompensasi berdasarkan capaian kinerjanya.

Pengungkapan pelanggaran ataupun kinerja yang lemah tanpa adanya liabilitas merupakan cerminan dari lemahnya derajat akuntabilitas. Konsekuensi harus melekat erat dengan kinerja dalam bentuk *reward*, penambahan atau pengurangan kewenangan *budget*, meningkatkan atau mengurangi diskresi, atau meningkatkan atau mengurangi monitoring. Hal ini sejalan dengan prinsip liabilitas dalam akuntabilitas. Pertanyaan kunci dalam menilai liabilitas adalah: apakah individu atau organisasi dapat menghadapi konsekuensi berkenaan dengan kinerja?

Dimensi ketiga yang dibangun pada fondasi transparansi dan liabilitas adalah **kontrol**. Prinsipnya sederhana, yaitu jika perilaku X dapat menyebabkan perilaku Y, maka dapat dikatakan X mengontrol Y – sehingga Y akuntabel kepada X. Hal ini berlaku pula dalam sistem birokrasi, yang menekankan pola hubungan antara *principal* dan *agent* seperti yang telah diuraikan di awal tulisan ini. Konsepsi ini merupakan *starting point* untuk menganalisis akuntabilitas organisasi. Plausibilitas kontrol birokratis telah menjadi subyek pembicaraan dan perdebatan semenjak awal kelahiran ilmu administrasi publik. Wilson dan Goodnow menawarkan ide normatif tentang dikotomi politik dan administrasi. Dalam visinya, pejabat yang dipilih harus mampu mencapai segenap konsensus tujuan kebijakan publik, dan bersandarkan pada birokrat untuk mengimplementasikan kebijakan yang terpilih.

Sejalan dengan konsepsi ini, kontrol kepada birokrasi pemerintahan sebagai elemen penting dari akuntabilitas. Ia menegaskan bahwa birokrasi pemerintahan harus menjalankan kehendak publik yang terefleksikan melalui wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan (legislatif).

Dalam pandangan kontrolabilitas, individu (birokrat) yang akuntabel dibatasi oleh perintah dari para principal. Namun, birokrat dan organisasi dibatasi oleh hukum, peraturan, dan norma-norma. Inilah yang kemudian dilabelkan dengan istilah *responsibilitas*. Tentunya cakupan yang luas dari dimensi *responsibilitas* memberikan pemahaman yang variatif. Kepatuhan terhadap hukum merupakan sesuatu yang lebih *preferable* bagi birokrasi ketimbang kepatuhan kepada seorang principal.

Responsibilitas merupakan elemen kunci seperti yang dikemukakan oleh Friedrich dalam perdebatannya dengan Finer. Menurut Friedrich, birokrat yang akuntabel tidak harus mengikuti aturan atau perintah, tetapi harus menggunakan keahliannya yang dibatasi oleh standar profesional dan moral. Tidak mengherankan bila beberapa pengamat menilai bahwa standar profesional dapat menghindarkan kontrol melalui substitusi kepentingan-kepentingan profesional untuk *public concerns*. Kesemuanya itu pada akhirnya bermuara pada sebuah pertanyaan kunci akan dimensi *responsibilitas*, yaitu: apakah organisasi mengikuti segenap peraturan yang ada?

Responsivitas berkaitan dengan keinginan dari konstituen organisasi atau klien. Dengan demikian *responsivitas* cenderung

menekankan pendekatan yang berorientasi pelanggan (*customer-oriented approach*) seperti yang disarankan dalam gerakan *reinventing government*.

Setidaknya ada dua konsepsi responsivitas. Konsepsi pertama berfokus pada tuntutan dari pihak yang dilayani. Organisasi menetapkan sejumlah preferensi dari klien, mengumpulkan input, dan mengartikulasikan preferensi tersebut. Sedangkan konsepsi kedua lebih berfokus pada kebutuhan atau sasaran-sasaran substantif organisasi. Artinya, sebuah organisasi dikatakan akuntabel jika ia mampu mencapai sebuah sasaran substantif atau memenuhi kebutuhan tertentu. Di sini terdapat perbedaan penekanan. Dalam pemahaman kontrol, apabila sebuah lembaga birokrasi mendapatkan perintah maka akuntabilitas dinilai berdasarkan kepatuhan dalam melaksanakan perintah tersebut. Apabila birokrat merespon preferensi (*demand*), maka akuntabilitasnya merupakan sebuah fungsi dari kepuasan pelanggan. Sebuah penekanan pada ekspektasi substantif (misalnya mengurangi kemiskinan atau meningkatkan aktivitas ekonomi) akan mengubah standar akuntabilitas kepada kinerja. Organisasi dikatakan responsif (akuntabel) jika mampu memenuhi kebutuhan dari populasi yang dilayaninya. Hal ini seringkali digambarkan sebagai pandangan mendasar dari akuntabilitas.

II.6. Indikator Akuntabilitas

David Hulme dan Mark Turney (Manggaukang, 2006:115) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu konsep yang

kompleks dan memiliki beberapa instrumen untuk mengukurnya, yaitu adanya indikator seperti : (1) legitimasi bagi para pembuat kebijakan; (2) keberadaan kualitas moral yang memadai; (3) kepekaan; (4) keterbukaan; (5) pemanfaatan sumber daya secara optimal; dan (6) upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas.

Jadi menurut Hulme dan Turner (Manggaukang, 2006:115-116), akuntabilitas terkait dengan beberapa pertanyaan berikut ini:

- (1) Apakah para elit berkuasa telah dipilih melalui suatu pemilihan yang jujur, adil dan dengan melibatkan partisipasi publik secara optimal?
- (2) Adakah kualitas moral dan tingkah laku elit berkuasa cukup cukup memadai?
- (3) Apakah elit yang berkuasa memiliki kepekaan yang tinggi atas aspirasi yang berkembang di masyarakat luas?
- (4) Apakah para elit yang berkuasa memiliki keterbukaan yang memadai?
- (5) Apakah sumber daya yang ada telah dimanfaatkan secara optimal?
- (6) Apakah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan sudah dilaksanakan dengan efektif dan efisien?

Akuntabilitas sebagai instrumen kontrol dapat mencapai keberhasilan hanya jika:

- (1) Pegawai publik memahami dan menerima tanggungjawab atas hasil yang diharapkan dari mereka;
- (2) Bila pegawai publik diberi otoritas yang sebanding dengan tanggung jawabnya; bila ukuran evaluasi kinerja yang efektif dan pantas

digunakan dan hasilnya diberitahukan pada atasan dan individu bersangkutan.

- (3) Bila tindakan yang sesuai, adil, dan tepat waktu diambil sebagai respon atas hasil yang dicapai dan cara pencapaiannya; dan
- (4) Bila menteri dan pemimpin politik berkomitmen tidak hanya menghargai mekanisme dan prosedur akuntabilitas ini, namun juga menahan diri untuk tidak menggunakan posisi otoritasnya untuk mempengaruhi fungsi normal administrasi.

Sementara, Plumter (Manggaukang, 2006:121) menyatakan bahwa untuk mencapai akuntabilitas diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. *Exemplary leadership*, dimaksudkan bahwa seorang pemimpin harus sensitif, responsif, akuntabel dan transparan kepada bawahan;
- b. *Public Debate*, artinya sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan *public debate* terlebih dahulu untuk mencapai hasil yang maksimal;
- c. *Coordination*, dimaksudkan bahwa koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh kembangnya akuntabilitas;
- d. *Autonomy*, artinya instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien dan paling efektif bagi pencapaian tujuan organisasi;

- e. *Explicitness and clarity*, artinya standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus diakuntabilitaskan;
- f. *Legitimacy and acceptance*, tujuan dan makna akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka pada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat ditentukan dapat diterima oleh semua pihak;
- g. *Negotiation*, maksudnya harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggungjawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah;
- h. *Educational campaign and publicity*, dimaksudkan perlu dibuatkan pilot *project* pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat sehingga akan diperoleh ekspektasi mereka dan bagaimana tanggapan mereka mengenai hal tersebut;
- i. *Feed back and evaluation*, yaitu bahwa akuntabilitas harus terus menerus ditingkatkan dan disempurnakan, maka perlu informasi sebagai umpan baik dari penerima akuntabilitas serta dilakukan evaluasi perbaikannya.
- j. *Adaption and recycling*, yaitu perubahan yang terjadi dimasyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus menerus tanggap terhadap setiap perubahan yang terjadi di masyarakat.

II.7. Konsep Pelayanan

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktifitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Monir (2003:16) mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya membantu menyiapkan atau mengurus segala apa yang diperlukan orang lain untuk perbuatan melayani. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata pelayanan diartikan sebagai berikut :

1. Perihal cara melayani
2. Servis, jasa
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang/ jasa.

Secara etimologis menurut Moelono (Kusmiadi, 1994) arti pelayanan ialah orang yang melayani, pembantu, pesuruh, sedangkan publik berarti orang banyak (umum). Jadi pelayan publik berarti orang yang melayani, membantu, menjadi pesuruh bagi orang banyak (umum). Pengertian pelayanan publik dimaksud telah berkembang sedemikian rupa dan memunculkan berbagai istilah padanannya, antara lain : pegawai negeri; aparatur pemerintah; abdi negara; abdi masyarakat; pelayan masyarakat; birokrat dan lain-lain

Secara sederhana, Endar Sugiarto mengartikan pelayanan sebagai penguraian masing-masing huruf pada kata service sebagai berikut :

Smile for everyone

Excellence in everything we do

Reaching out to every guest with hospitality

Viewing every guest as special

Inviting guest to return

Creating a warm atmosphere

Eye control that shows we care

Dilukiskan bahwa pelanggan mengharapkan *excellence service*, tanpa mempedulikan permasalahan yang ada dibalik layar, seperti sebagaimana manajemen menerapkan strategi pengembangan SDM atau strategi dalam peningkatan kinerja dan sebagainya. Dave Ulrich (1997), menegaskan perlunya mengubah mental professional sumber daya manusia (SDM) dari “apa yang saya kerjakan menjadi apa yang dapat saya hasilkan bagi perusahaan”. Oleh karena itu, organisasi harus dapat menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif bagi SDM agar mereka memiliki komitmen, integritas, dan tanggung jawab secara kolektif terhadap keseluruhan kinerja organisasi, mengingat pelanggan hanya memperhatikan bagaimana perlakuan terhadapnya pada setiap saat dan setiap waktu ia butuh pelayanan.

Sementara definisi lain yang dikemukakan oleh Philip Kotler dalam Hasibuan, mengemukakan :

“Pelayanan atau service adalah setiap kegiatan atau manfaat yang dapat diberikan suatu pihak kepada pihak lainnya, yang pada dasarnya

tidak berwujud dan tidak pula berakibat pemilihan sesuatu dan produksinya dapat atau tidak dapat dikaitkan dengan suatu produk fisik.”

Pelayanan dalam pengertian Kotler, mengemukakan bahwa pelayanan itu tidak memiliki bentuk secara nyata sehingga pelayanan itu hanya dapat dirasakan oleh pengguna atau pemakai jasa.

Kemudian dipertegas kembali oleh Hasibuan, bahwa Pelayanan adalah kegiatan pemberian jasa dari satu pihak kepada pihak lainnya, dimana pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan yang menerimanya.

Ramah tamah yang dimaksud dalam definisi tersebut, yakni gerak-gerik yang diperlihatkan oleh pemberi layanan misalnya raut muka yang selalu ceria, senyum yang tidak dibuat-buat, gerakan tangan, kaki dan kepala serta seluruh tubuh yang luwes. Sedangkan etika yang dimaksud adalah adanya sopan santun serta tidak membeda-bedakan pelanggan sehingga pelayanan yang diberikan dapat memuaskan pihak lain sebagai pengguna jasa.

Pemberi layanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok atau cara yang ditetapkan didefinisikan sebagai pelayanan publik.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai:

“segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat

maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dari definisi tersebut diatas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai aspek bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik yang pada perinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah, dilingkungan BUMN, dilingkungan BUMD, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut The Liang Gie (1997 : 23) yang mendefinisikan pelayanan adalah :

“Pelayanan bagi masyarakat atau kegiatan dari organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.”

Sedangkan Moenir (2001 : 26-27) memberikan pengertian pelayanan sebagai berikut :

“Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui system, prosedur atau metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Pengertian pelayanan oleh Cristopher (dalam Sianipar, 1999. 6) memberikan pengertian pelayanan sebagai berikut :

“Pelayanan pelanggan (masyarakat yang menjadi sasaran pelayanan) adalah system manajemen yang diorganisasikan untuk penyediaan hubungan pelayanan yang berkesinambungan antara waktu pemesanan dan waktu barang atau jasa diterima, digunakan, dengan tujuan memuaskan pelanggan dalam jangka panjang”.

Pengertian pelayanan lain oleh Elhaitammy (dalam Sianipar, 1997 :7) *pelayanan prima (Service excellence) adalah:*

“ suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan.”

Dalam pengertian pelayanan professional adalah kemampuan seseorang yang memiliki profesi melayani kebutuhan orang lain atau yang professional menanggapi kebutuhan khas orang lain. Pelayanan professional dan prima, semakin konkrit bahwa yang melayani harus memiliki suatu profesi dalam melayani, menanggapi kebutuhan khas (unik, khusus, istimewa) orang lain yang dilayani agar mereka puas.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Berdasarkan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 yang menyatakan asas- asas pelayanan sebagai berikut :

1). *Tranparansi.*

Bersifat terbuka, mudah dan dapat akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2). *Akuntabilis.*

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3). Kondisional.

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.

4). Partisipatif.

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5). Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, gender, dan status ekonomi.

6). Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selain asas-asas pelayanan publik yang harus diterapkan dalam pelayanan publik, penyelenggaraan publik harus memperhatikan dan menerapkan prinsip pelayanan publik, yang berdasarkan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

1) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2) Kejelasan

Kejelasan mencakup persyaratan teknis, administrasi pelayanan publik, unit kerja, biaya.

3) Kepastian waktu.

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

5) Keamanan.

Proses dan produk pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan dan penyelesaian keluhan.

6) Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ personalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7) Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya saran dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sarana teknologi telekomunikasi dan telematika.

8) Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau masyarakat, dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.

9) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10) Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, tempat ibadah, dll.

Menurut Osborne dan Gaebler (dalam Sutopo dan Indrawijaya, 2001 : 2) mengemukakan bahwa :

“Pemerintah dalam memberikan layanan harus memperhatikan keinginan masyarakat sebagai pelanggan (customer) dan mengemukakan bahwa pelanggan itu ‘ seyogyanya didudukkan dikursi pengemudi ‘ dengan demikian meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat karena sesuai dengan keinginan masyarakat”.

Pelayanan hendaknya memuaskan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah harus selalu memperhatikan keinginan masyarakat dan berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Layanan umum bentuknya tidak terlepas dari 3 macam, yaitu layanan dengan lisan, layanan melalui tulisan dan layanan dengan perbuatan. Hal ini dikemukakan oleh **Moenir** (1995 : 190-196) dalam bentuk layanan-layanan di bawah ini :

1) Layanan dengan lisan

Layanan dilakukan dengan lisan oleh petugas-petugas dibidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan

bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan.

2) Layanan dengan tulisan

Agar layanan tulisan ini memuaskan pihak yang dilayani, satu hal harus diperhatikan ialah faktor kecepatan, baik dalam pengelolaan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan dan pengiriman kepada yang bersangkutan).

Layanan tulisan terdiri atas dua golongan, pertama layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan, dll.

3) Layanan berbentuk perbuatan

Layanan dalam bentuk perbuatan 70 % - 80 % dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan. Layanan perbuatan dan layanan lisan sering bergabung. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan ialah mendapat pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

Menurut Parasuraman, et.al (1985) dan Haywood-Farmer (1988), dalam Pasolong (2007:33) ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu :

1. *Intangibility*, berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan hasil pengalaman dan bukannya suatu objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba, atau ditest sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas.
2. *Heterogeneity*, berarti bahwa pemakai jasa atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas yang berbeda.
3. *Inseparability*, berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Kualitas terjadi selama penyampaian pelayanan, biasanya terjadi selama interaksi klien dan penyedia jasa.

Pelayanan hakekatnya adalah serangkaian kegiatan sehingga pelayanan merupakan proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan dalam masyarakat. Pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar baik dalam waktu yang diperlukan maupun hasil-hasilnya. Dengan adanya standar manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kegiatan pelayanan, agar supaya hasil akhir memuaskan pada pihak-pihak yang mendapatkan layanan.

II.8. Konsep Pelayanan Publik

Menurut Kotler (2000:16) pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara (2000:8) berpendapat bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Sementara itu istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, dan negara. Kata Publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia, yang berarti umum, orang banyak, ramai. Lu dan kawan-kawan (dalam Sinambela 2008:5) mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Oleh karena itu pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Dalam wikipedia Bahasa Indonesia, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di

Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Kurniawan dalam Sinambela, 2008:150). Sedangkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dapat dilihat beberapa pengertian dasar tentang pelayanan publik sebagai berikut :

- a. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Penyelenggara Pelayanan Publik adalah Instansi Pemerintah
- c. Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja / satuan organisasi Kementrian, Departemen, Lembaga Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi Pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.
- e. Pemberian pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. Penerima Pelayanan publik adalah, orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum.
- g. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- h. Indeks kepuasan Pelanggan adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menjelaskan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan juga harus memiliki standar pelayanan yang dipublikasikan sebagai jaminan kepastian bagi warga penerima pelayanan.

II.9. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Pengelompokan jenis pelayanan umum pada dasarnya dilakukan dengan melihat jenis jasa yang dilahirkan suatu organisasi. Tjiptono (dalam Santosa, 2008:61) menyimpulkan pendapat beberapa ahli mengenai jenis-jenis jasa sebagai berikut:

1. Dilihat dari pangsa pasarnya, dibedakan antara pelayanan :
 - a. Jasa kepada konsumen akhir;
 - b. Jasa kepada konsumen organisasional
2. Dilihat dari tingkat keberwujudan, dibedakan antara pelayanan :
 - a. Jasa barang sewaan
 - b. Jasa barang milik konsumen
 - c. Jasa untuk bukan barang
3. Dilihat dari keterampilan penyedia jasa, dibedakan antara :
 - a. Pelayanan profesional
 - b. Pelayanan non-profesional
4. Dilihat dari tujuan organisasi, dibedakan antara :
 - a. Pelayanan komersial
 - b. Pelayanan nirlaba
5. Dilihat dari pengaturannya, dibedakan antara :
 - a. Pelayanan yang diatur
 - b. Pelayanan yang tidak diatur
6. Dilihat dari tingkat intensitas karyawan, dibedakan menjadi :
 - a. Pelayanan yang berbasis pada alat

- b. Pelayanan yang berbasis pada orang
7. Dilihat dari tingkat kontak penyedia jasa dan pelanggan, dibedakan menjadi :
- a. Pelayanan dengan kontak tinggi
 - b. Pelayanan dengan kontak rendah

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, Perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, dan lain-lain.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik (pemerintah), baik yang bersifat primer maupun yang bersifat sekunder. Pelayanan publik yang bersifat primer berupa semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memmanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor Imigrasi, pelayanan penjara, dan pelayanan perizinan. Sedangkan pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Selanjutnya ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu :

1. Adaptibilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna / klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien
4. Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atautkah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan penggunaan atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Lebih lanjut (Wiryatmi, 2006:11) mengemukakan klasifikasi pelayanan publik, yaitu :

1. Pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Jenis pelayanan ini adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin-izin, rekomen-

dasi, keterangan, dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan pembuatan paspor, sertifikat tanah, pelayanan, IMB, pelayanan administratif kependudukan (KTP, KK, NTCR, Akte Kelahiran, akte kematian)

2. Pelayanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik. Jenis pelayanan ini adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, air bersih, pelayanan telepon.
3. Pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik. Jenis pelayanan ini adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut, dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos, dan pelayanan pemadam kebakaran.

4. Pelayanan regulatif, yaitu pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan, maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

II.10. Pelayanan Yang Akuntabel

Terwujudnya *good governance* merupakan tuntutan bagi terse-lenggaranya manajemen pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna berhasil guna bebas dari korupsi, kolusi dan Nepotisme (KKN). Secara teoritis, konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat relevan dengan konsep masyarakat madani yang pernah diwujudkan oleh sistem pemerintahan nomokrasi Islam pada zaman berlakunya konstitusi Madinah. Dalam masyarakat madani sistem penyelenggaraan pemerintahan dibangun dalam suatu tatanan yang demokratis dan responsif.

Pembangunan suatu pemerintahan yang mengandung unsur-unsur demokratis dan responsif diperlukan suatu upaya yang relevan guna mewujudkan suatu tatanan pemerintahan yang demokratis dan responsif. Dalam konteks pelayanan publik, Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. "Pelayanan publik dengan demikian 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.

Pada dasarnya pelayanan publik mencakup tiga aspek, yaitu pelayanan barang, jasa, dan administratif. Wujud pelayanan administratif adalah layanan berbagai pembuatan dokumen, merupakan salah satu aspek penting dalam pelayanan publik, salah satunya ialah pelayanan pembuatan paspor.

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 tentang Teknik Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, diantaranya tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi :

- a. Kesederhanaan : prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan :
 1. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik
 2. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik

3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

- c. Kepastian dan tepat waktu : pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan
- d. Akurasi : produk pelayanan publik dikerjakan dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Tidak diskriminatif : tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Bertanggungjawab : pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana : tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses : tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi.
- i. Kejujuran : cukup jelas
- j. Kecermatan : hati-hati, teliti dan telaten
- k. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan : aparat penyelenggara pelayanan harus disiplin, sopan, ramah, dan memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya

I. Keamanan dan kenyamanan : proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

Akuntabilitas juga salah satunya dapat dilihat sebagai faktor pendorong yang menimbulkan tekanan kepada faktor-faktor terkait untuk bertanggungjawab atas pelayanan publik dan jaminan adanya kinerja pelayanan publik yang baik. Frank Bealey (Manggaukang, 2006:79-80) mengatakan bahwa dengan akuntabilitas berarti : *“(1) to be in position of stewardship and thus to be called to order or expected to answer question about one’s subordinates; (2) accountable means ‘censurable’ or ‘dismissable’; (3) accountability is usually regarded as an ingredient of democracy”* Jadi, menurut Bealey, bertanggungjawab (akuntabel), apabila dalam posisi sebagai pelayanan dan mampu menjelaskan apa yang telah dikerjakan. Disamping, akuntabilitas sebagai salah satu unsur penting dari demokrasi.

Kontrol dari masyarakat merupakan faktor penting dalam menjelaskan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena esensi akuntabilitas adalah Kontrol. Kondisi yang terjadi selama ini adalah dominasi birokrasi dalam penyelenggaraan Negara telah mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat sehingga birokrasi lepas dari kontrol masyarakat”. Situasi demikian mengakibatkan pelayanan publik diselenggarakan lepas dari kendali masyarakat sehingga nilai-nilai dan norma-norma penyelenggaraan seringkali tidak sesuai dengan keinginan atau harapan masyarakat. Akar demokrasi adalah tuntutan

terhadap akuntabilitas dan tanggungjawab publik para menteri dan pegawai publik.

Friedrich (Manggaukang, 2006: 124) menyarankan pandangan bahwa akuntabilitas administrasi tidak dapat dicapai melalui institusi kontrol legal formal dan bahwa kualitas administrasi, dan kebijakan tergantung pada norma internal yang mengatur pemahaman pejabat tentang kewajiban terhadap masyarakat dan pemahamannya tentang tanggungjawab professional. Finer menyatakan bahwa akuntabilitas harus formal dan merujuk pada cara kontrol eksternal. Yang jelas kedua dimensi tanggungjawab dan akuntabilitas sangat penting bagi pemerintahan yang demokratis.

II.11. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Dalam Konteks pelayanan publik maka “akuntabilitas berarti suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholder”. Dengan demikian tolak ukur dalam akuntabilitas pelayanan publik adalah publik itu sendiri yaitu arti nilai-nilai atau norma-norma yang diakui, berlaku dan berkembang dalam kehidupan publik. nilai-nilai atau norma tersebut diantaranya transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 tentang Teknik Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggungjawaban pelayanan publik diantaranya:

1. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik

- a. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat berdasarkan proses yang antara lain meliputi; tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang-undangan) dan kedisiplinan.
- b. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus sesuai dengan standar atau akta/janji pelayanan publik yang telah ditetapkan.
- c. Standar pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah. Apabila terjadi penyimpangan dalam hal pencapaian standar, harus dilakukan upaya perbaikan.
- d. Penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan.

- e. Masyarakat dapat melakukan penelitian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku.
- f. Disediakan mekanisme pertanggungjawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

2. Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik

- a. Biaya pelayanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang telah ditetapkan;
- b. Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus ditangani oleh petugas/pejabat yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan/Surat Penugasan dari pejabat yang berwenang.

3. Akuntabilitas Produk Pelayanan Publik

- a. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk pelayanan;
- b. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- c. Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat dan sah.

Untuk menjamin terwujudnya suatu tingkat kinerja yang diinginkan, efektivitas dan akuntabilitas publik akan banyak tergantung kepada pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan tersebut diatas meliputi: *Pertama*, terdiri dari publik dan konsumen pelayanan yakni pihak yang

terkait dengan penyajian pelayanan yang paling menguntungkan mereka. Kedua, terdiri dari pimpinan dan pengawas penyaji pelayanan publik, yang merupakan pihak-pihak berkepentingan terhadap pelayanan. Ketiga, terdiri dari penyaji pelayanan itu sendiri dengan tujuan dan keinginan yang seringkali berbeda dengan pihak pertama dan kedua di atas. Dengan demikian, secara absolut akuntabilitas memvisualisasikan suatu ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan untuk melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan dalam pembuatan keputusan, mengacu pada jadwal yang telah ditetapkan dan menetapkan efisiensi dan efektivitas biaya pelaksanaan tugas-tugasnya.

Menurut Dwiyanto, et.all (2002:55) untuk mengukur akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi:

1. Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa;
2. Tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; dan
3. Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Finner dalam Joko Widodo menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi. Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan *accountable* atau tidaknya sebuah birokrasi.

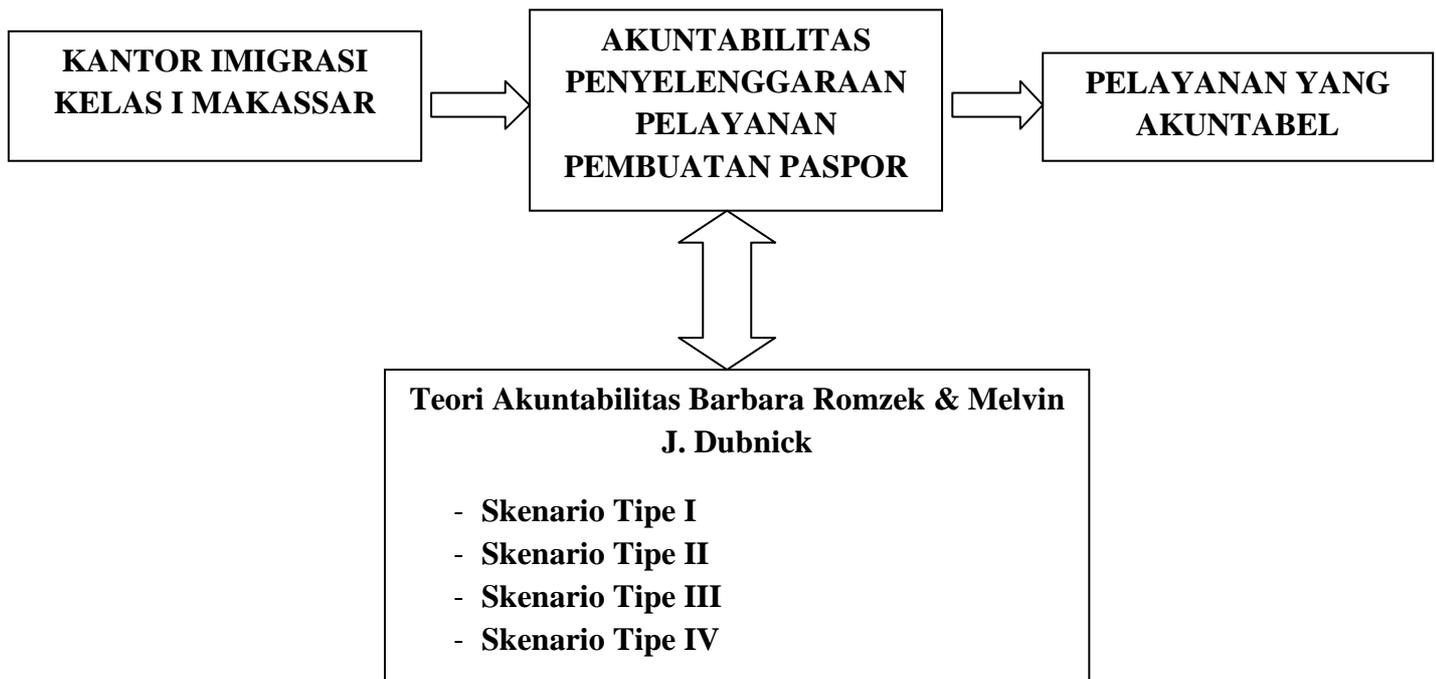
Akuntabilitas pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi, dalam hal ini ialah Kantor Imigrasi Kelas I Makassar merupakan kewajibannya untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misinya dalam memberikan pelayanan.

Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa menciptakan akuntabilitas berarti menyelaraskan prosedur pelayanan sesuai dengan nilai-nilai atau norma -norma yang ada di masyarakat demi kepuasan pelanggan. Terciptanya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini tidak saja menguntungkan bagi masyarakat akan tetapi juga mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan pemerintahan. Dalam konteks politik akuntabilitas akan berimplikasi pada kekuasaan karena akuntabilitas melahirkan kepercayaan dan legitimasi sebagai syarat berlangsungnya kekuasaan.

II.12. Kerangka Pemikiran

Penyelenggaraan pelayanan Pembuatan Paspur termasuk dalam akuntabilitas proses menurut Sheila Elwood dalam Manggaukang Raba, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam

menjalankan tugas apakah sudah cukup baik. Hal ini dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya.



Gambar 2

Kerangka Pemikiran