

**AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK
DI KANTOR KECAMATAN PURWODADI
KABUPATEN GROBOGAN**



TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :

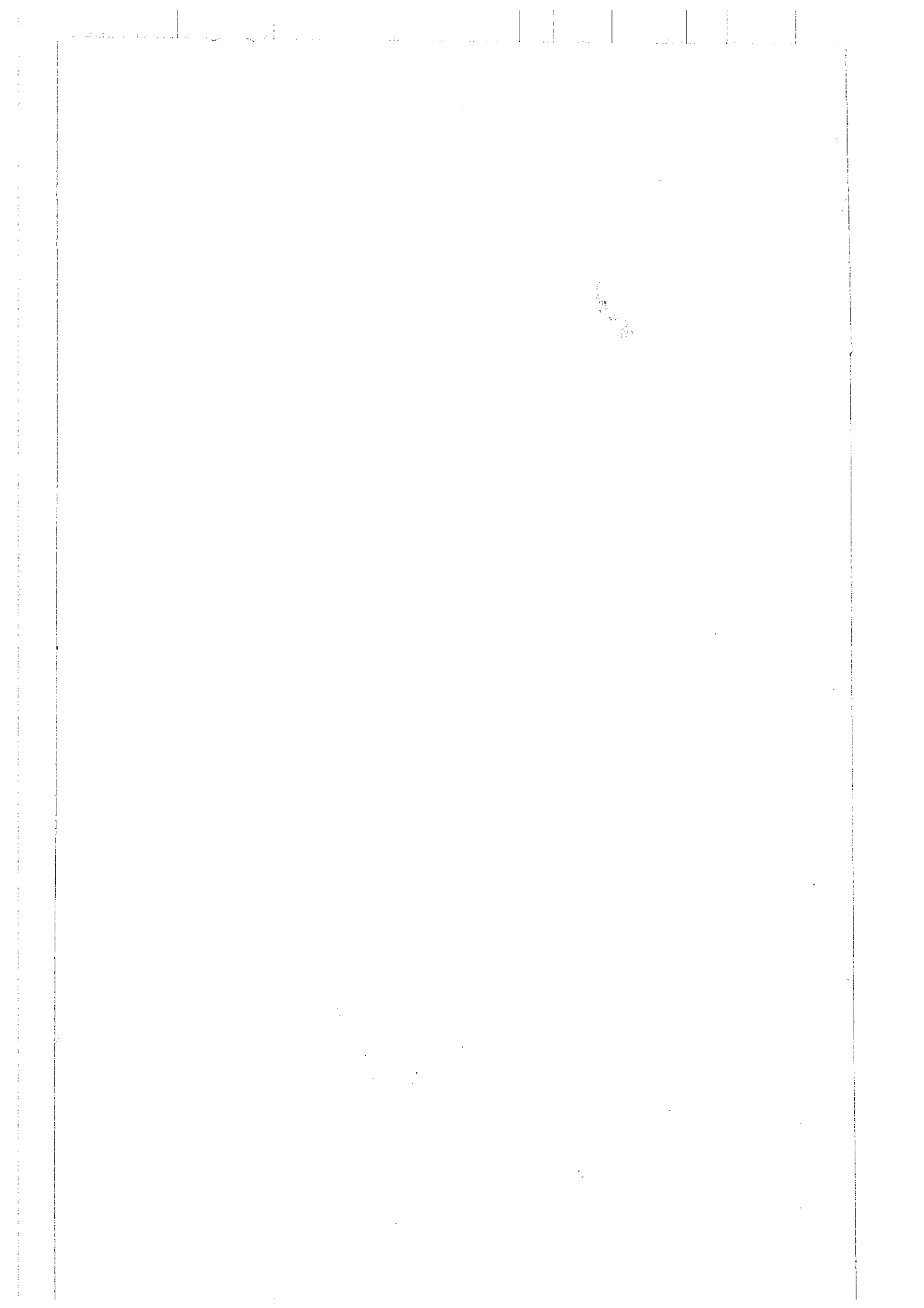
ANANG ARMUNANTO

D4E002087

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

2005

UPT-PUSTAK-UNDP	
No. Daft:	5554/T/MAP/01
Tgl.	27-9-07



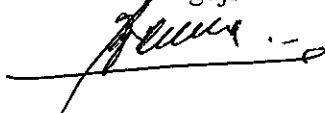
**AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK
DI KANTOR KECAMATAN PURWODADI
KABUPATEN GROBOGAN**

Dipersiapkan dan disusun oleh
ANANG ARMUNANTO
D4E002087

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal : 15 Juni 2005

Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji



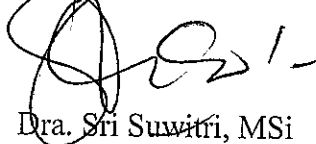
Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D

Anggota Tim Penguji:

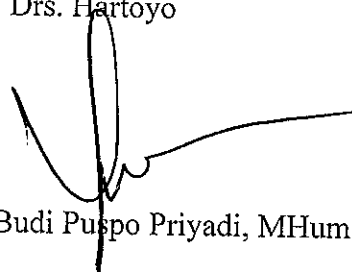


Prof. Drs. Hartoyo

Sekretaris Penguji,



Dra. Sri Suwitri, MSi



Drs. Budi Puspo Priyadi, MHum

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain


Semarang, 15 Juni 2005

Ketua Program Studi MAP

Universitas Diponegoro

Semarang




Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

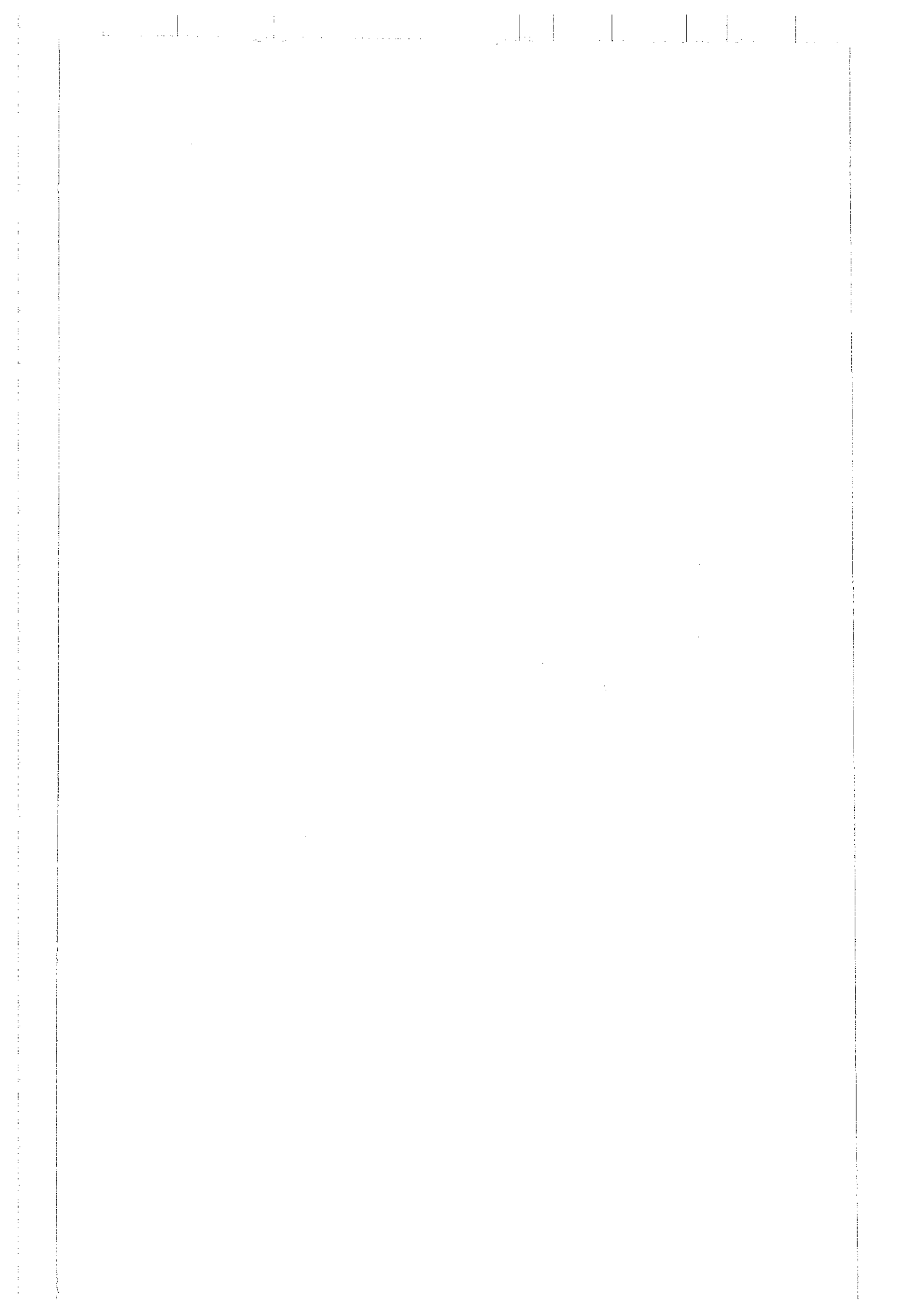
Main body of the page is blank with some faint noise and artifacts.

RINGKASAN

Tugas aparatur negara tercermin dalam tugas pokoknya di bidang pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan kepada publik. Pelayanan publik dalam berbagai sektor dirasakan belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Prosedur dan mekanisme pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyaknya dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang terindikasi penyimpangan, kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Buruknya pelayanan publik ini antara lain dikatankan belum dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam penelitian ini akan meneliti bagaimana akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi dan fenomena-fenomena apa yang cenderung mempengaruhinya.

Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi masih dalam kondisi yang buruk. Hal ini terlihat dari berbagai indikatornya yaitu penggunaan acuan pelayanan yang tidak konsisten, prioritas atau orientasi pelayanan bukan pada kepentingan publik dan pemberian solusi yang tidak ikhlas, dalam arti mengharapkan imbalan dari pengguna jasa. Fenomena-fenomena yang cenderung mempengaruhi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut adalah budaya paternalisme yang masih dipegang kuat oleh aparat dan masyarakat. Budaya tersebut juga yang menjadikan kedua faktor lainnya yaitu etika dan kontrol masyarakat tidak berfungsi dengan baik. Masih rendahnya kontrol publik, baik dari masyarakat pengguna jasa maupun dari unsur organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, maupun tokoh masyarakat yang ada di Kecamatan Purwodadi. Hal ini berakibat setiap kekurangan atau kesalahan yang diperbuat oleh birokrasi tidak diketahui dan tidak ada upaya melakukan perbaikan. Bahkan ada kecenderungan untuk mengulang dan memperburuk kualitas pelayanan.

Pemerintah daerah perlu merumuskan standar pelayanan yang jelas untuk setiap jenis pelayanan. Standar tersebut meliputi prosedur pelayanan ; persyaratan; biaya dan waktu penyelesaian pelayanan untuk setiap jenis pelayanan. Dan standar tersebut hendaknya diumumkan secara terbuka/transparan kepada masyarakat melalui berbagai media yang ada. Hal lain yang harus dilakukan pemerintah daerah adalah meningkatkan pengawasan terhadap etika aparat dengan memberikan *reward dan punishment* yang sebanding, membuka ruang publik bagi masyarakat untuk memberikan kritik, saran atau pendapat, menyediakan sarana dan prasarana yang cukup serta antisipasi terhadap segala kekurangan dan kerusakan peralatan dan juga meningkatkan kesejahteraan aparat.

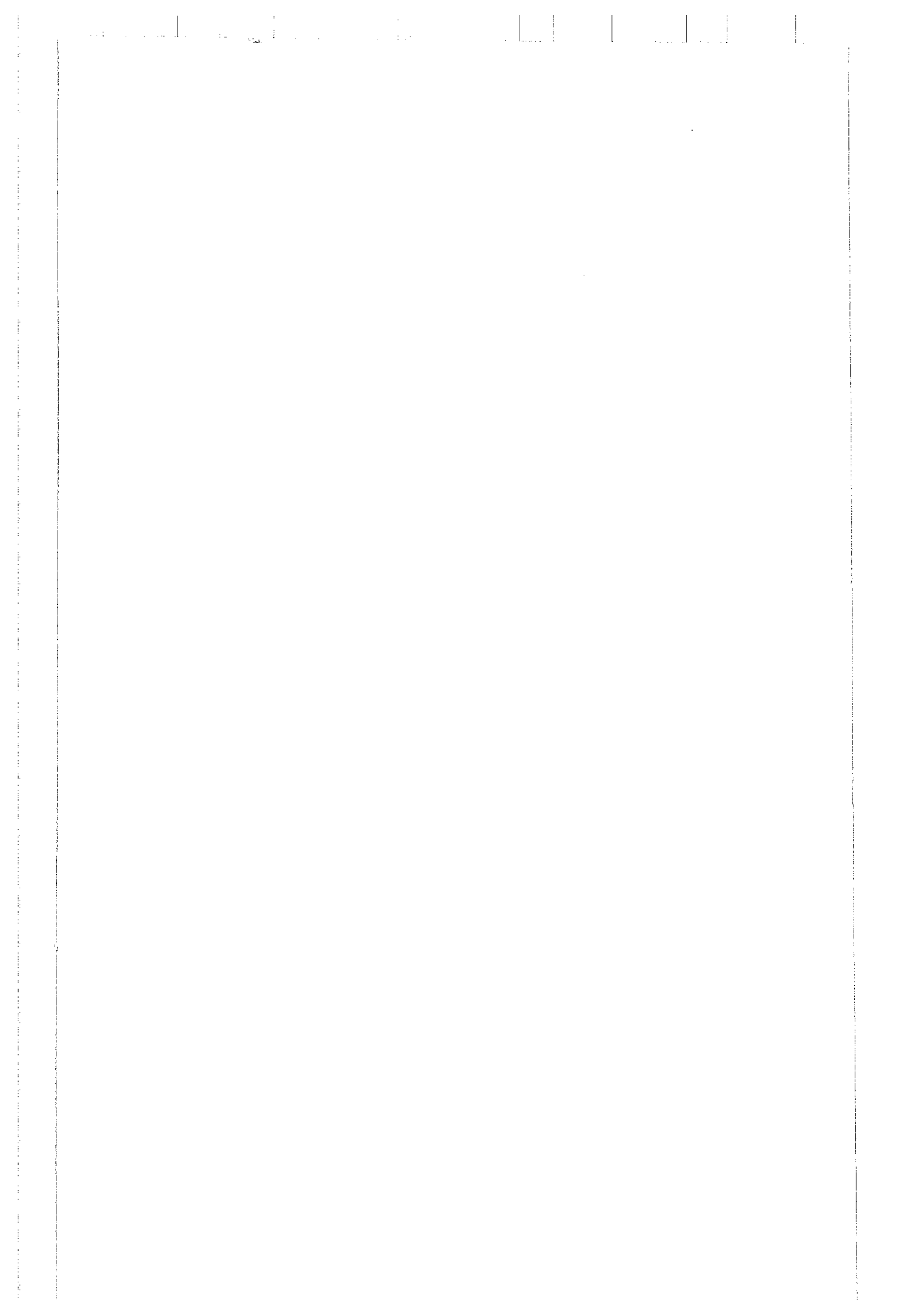


ABSTRAKSI

Kinerja pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi masih rendah, hal ini disebabkan antara lain dikarenakan belum dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui akuntabilitas pelayanan publik dan fenomena-fenomena yang cenderung mempengaruhi akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan. Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan fenomena sosial yang terjadi di masyarakat yaitu fenomena akuntabilitas dalam pelayanan publik, sehingga metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan tidak mengesampingkan cara-cara kuantitatif untuk memperoleh data.

Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi masih dalam kondisi yang buruk. Hal ini terlihat dari berbagai indikatornya yaitu penggunaan acuan pelayanan yang tidak konsisten, prioritas atau orientasi pelayanan bukan pada kepentingan publik dan pemberian solusi yang tidak ikhlas, dalam arti mengharapkan imbalan dari pengguna jasa. Masih buruknya kondisi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi tersebut disebabkan budaya paternalisme yang masih dipegang kuat oleh aparat dan masyarakat. Budaya tersebut juga yang menjadikan kedua faktor lainnya yaitu etika dan kontrol masyarakat tidak berfungsi dengan baik. Masih rendahnya kontrol publik, baik dari masyarakat pengguna jasa maupun dari unsur organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, maupun tokoh masyarakat yang ada di Kecamatan Purwodadi. Hal ini berakibat setiap kekurangan atau kesalahan yang diperbuat oleh birokrasi tidak diketahui dan tidak ada upaya melakukan perbaikan. Bahkan ada kecenderungan untuk mengulang dan memperburuk kualitas pelayanan.

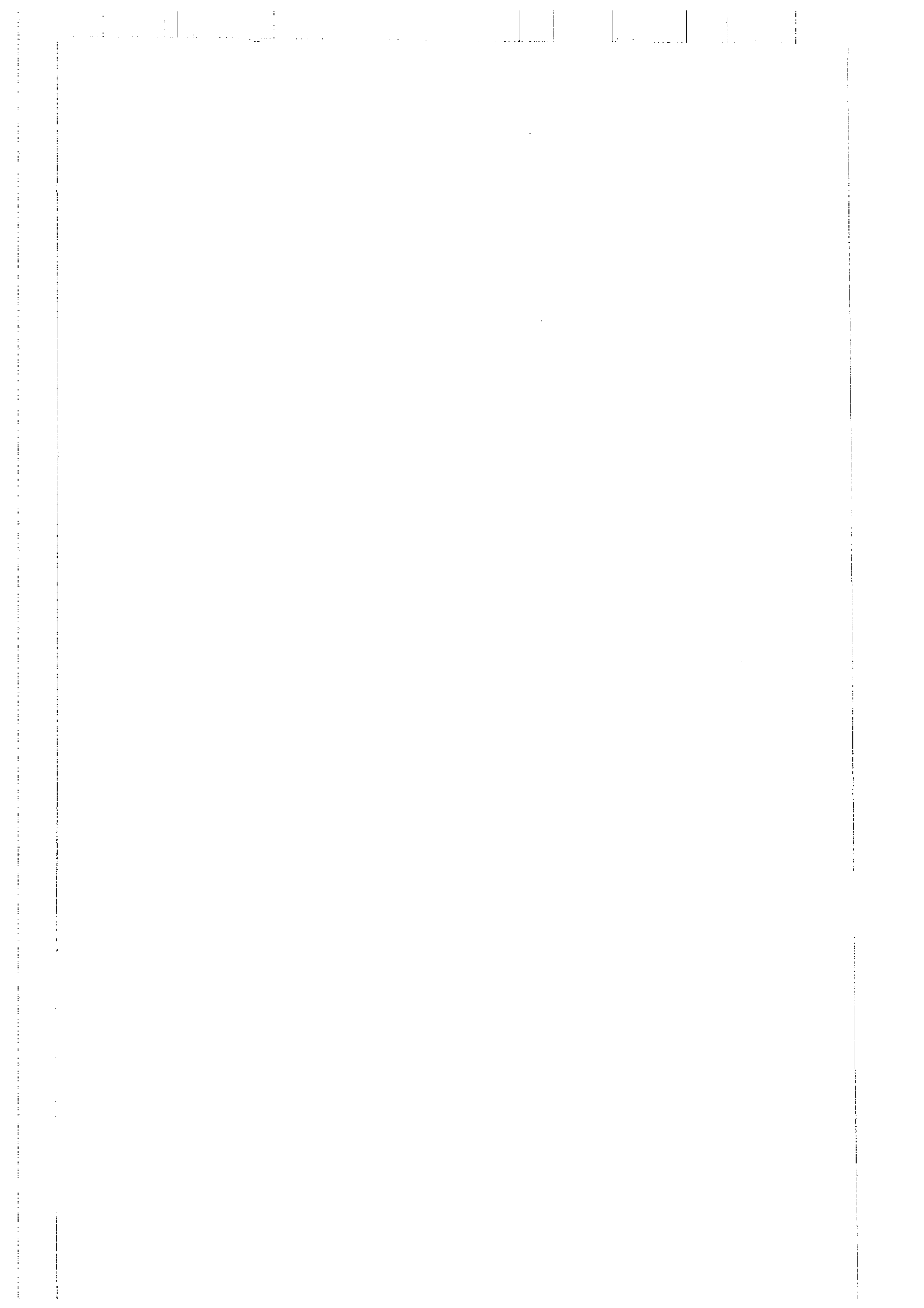


ABSTRACT

The Performance of public service in Purwodadi District is still low. In most case there are not yet a transparansy and accountability in management of public service. Therefore public service must be managed by governmental institution on transparency and accountability in every unit service, because quality of bureaucracy performance of public service has a wie of implication in reaching social welfare.

This research aims to know accountability of public service and it phenomenons which tend to influence accountability of public service in Purwodadi District Office Grobogan Regency. The research means to describe social phenomenons in accountability of public service so that the research uses a descriptive method with qualitative approach without overruling quantitative to get datas.

The result of analysis can be concluded that the accountability of management of public service in Purwodadi district is still bad. It can be seen in various indicators that is (1) in using a reference of public ervice is inconsistent, (2) in giving service, the priority or orientation is not at the importance of public, and (3) in giving solution is not sincere, still expect a reward. Bad condition of the accountability of management of public service in Purwodadi Distric office is caused by the strength of paternalism culture in society. It also makes the ethies and social control finction not good enough. A low of public control , such as society Social Self - Supporting Institute (LSM), academicians, and public figures in Purwodadi District cause the bureaucracy mistakes undetected and no effort to do the best. Moreover there is a tendency to repeat and to make worse service quality.



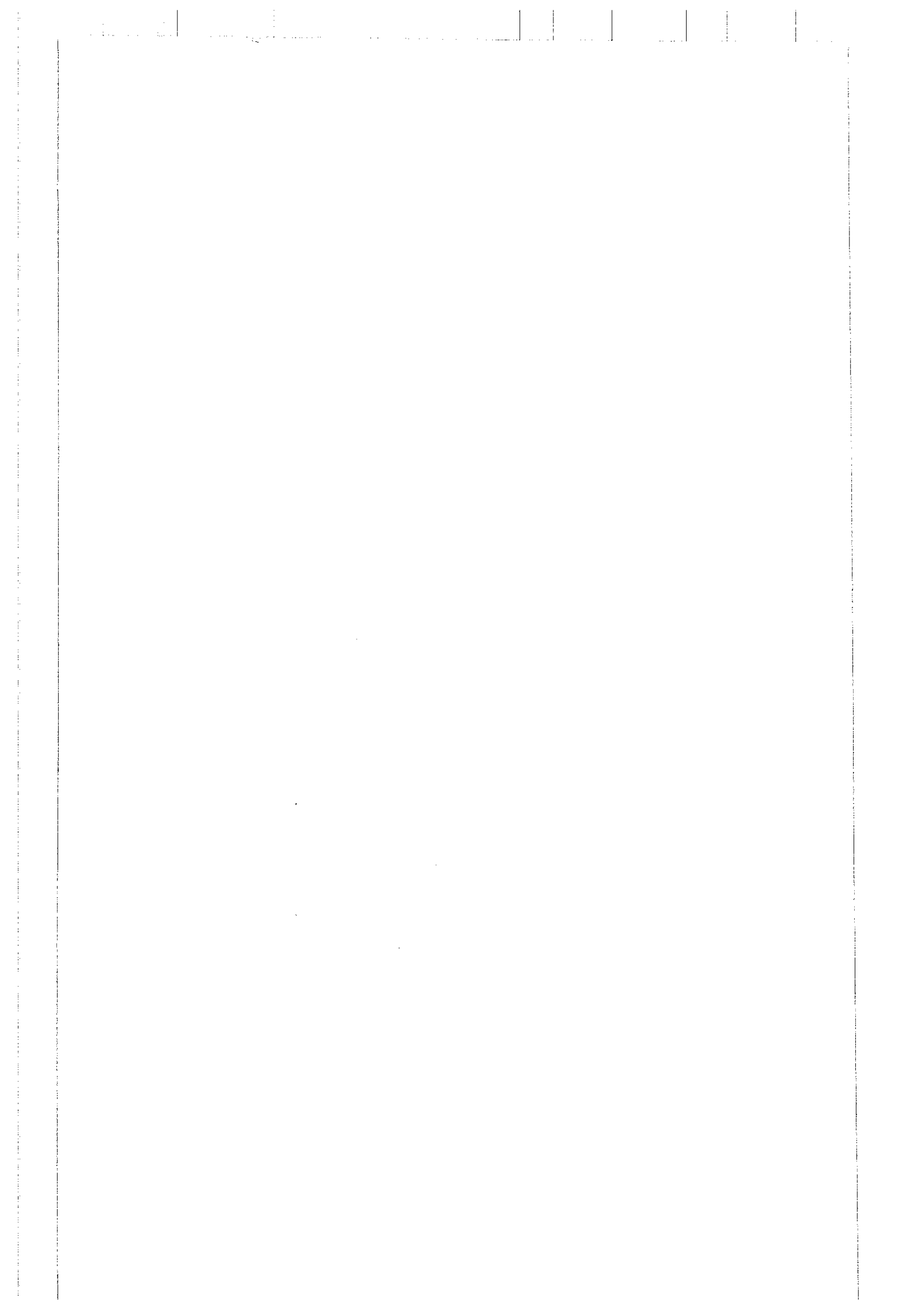
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang,



ANANG ARMUNANTO



KATA PENGANTAR

Assallamuallaikum Wr.Wb

Segala puji hanya bagi Allah Yang Maha Pengasih dan Penyayang, kupanjatkan syukur kehadiran-Mu atas segala nikmat yang Engkau limpahkan kepadaku.

Tugas pokok aparatur negara sebagai abdi negara juga abdi masyarakat antara lain tercermin dalam tugas pokoknya di bidang pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu penyelenggaraan pelayanan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan dirasakan belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya keluhan ataupun pengaduan dari masyarakat, menyangkut prosedur dan mekanisme pelayanan yang berbelit-belit, diskriminatif, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyaknya dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang terindikasikan penyimpangan, kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Fenomena sebagaimana tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah masih gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang memperjuangkan, melindungi, dan menyediakan kebutuhan serta kepentingan publik.

Berdasarkan fakta-fakta di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk mengetahui sejauhmana akuntabilitas pelayanan publik yang dilakukan aparat pemerintah di Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan, khususnya dalam rangka memberikan pelayanan pembuatan KK, KTP dan Akta Tanah.

Dengan terselesaikannya tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada :

1. Bapak Bupati Grobogan, yang telah memberi ijin kepada penulis untuk melanjutkan studi pada Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik UNDIP.
2. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D selaku Ketua Program Magister Administrasi Publik sekaligus Pembimbing I, atas bimbingan dan pengarahannya.
3. Ibu Dra. Sri Suwitri, M.Si, selaku Pembimbing II, atas bimbingan dan pengarahannya.
4. Para Dosen dan segenap civitas akademika MAP UNDIP, atas bimbingan dan bantuannya.
5. Bapak Camat Purwodadi beserta aparatnya atas bantuannya dalam menyediakan data dan telah memberi kesempatan untuk melakukan penelitian akuntabilitas pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi.
6. Istri dan anakku tercinta, atas motivasi, dukungan dan do'anya.

7. Semua pihak yang tidak mungkin saya sebut satu per satu, yang telah membantu dan mendukung hingga terselesaikannya penyusunan tesis ini.

Semoga sumbangan pikiran yang tertuang dalam tesis ini, membawa manfaat khususnya bagi penulis dalam menumbuhkembangkan pemahaman dan peningkatan kinerja selaku aparatur dalam pelayanan publik. Secara umum semoga bermanfaat bagi penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor kecamatan Purwodadi dan Kabupaten Grobogan. Penulis sadar bahwa isi tesis ini belum sempurna, oleh karena itu segala saran dan kritik dari manapun akan penulis terima dengan senang hati demi perbaikan dan penyempurnaannya.

Wassallamuallaikum Wr.Wb

Purwodadi, 2005

Penulis

Anang Armunanto

DAFTAR ISI

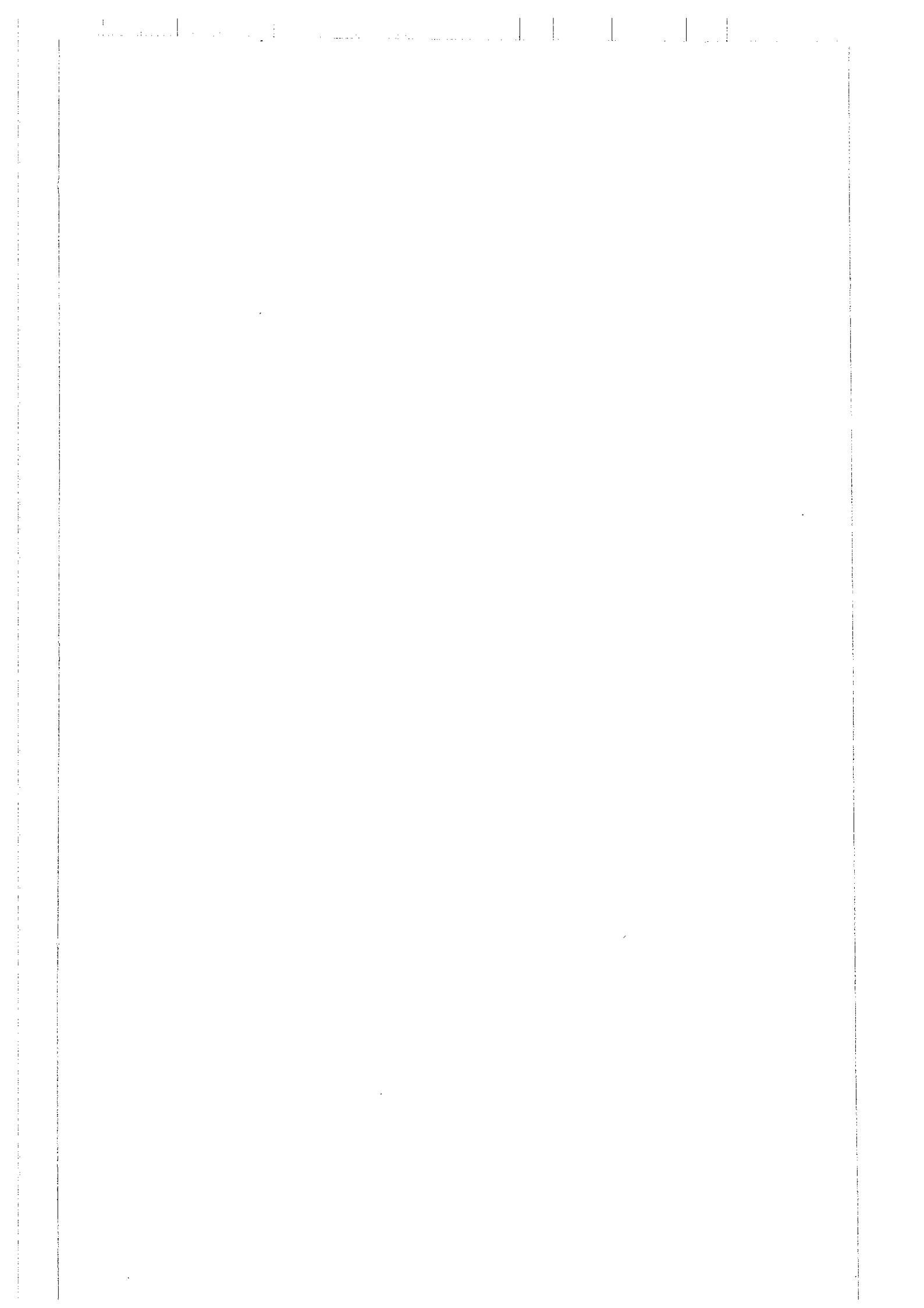
HALAMAN JUDUL	i	
HALAMAN PENGESAHAN	ii	
RINGKASAN	iii	
ABSTRAKSI	iv	
ABSTRACT	v	
HALAMAN PERNYATAAN	vi	
KATA PENGANTAR	vii	
DAFTAR ISI	x	
DAFTAR GAMBAR	xii	
DAFTAR TABEL	xiii	
DAFTAR LAMPIRAN	xiv	
BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	11
	C. Perumusan Masalah	13
	D. Tujuan Penelitian	15
	E. Kegunaan Penelitian	15
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	
	A. Landasan Teori	17
	1. Pelayanan Publik	21
	2. Akuntabilitas	25
	3. Akuntabilitas Pelayanan Publik	27
	4. Fenomena-Fenomena yang Cenderung Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik	30
	a. Etika Pelayanan	31
	b. Budaya Paternalisme	33
	c. Kontrol Publik	36
	B. Pembahasan Teori Yang Relevan	38
BAB III	METODE PENELITIAN	
	A. Rancangan Penelitian	40
	B. Ruang Lingkup Penelitian	41
	C. Lokasi Penelitian	42
	D. Fenomena yang Diamati	42
	1. Akuntabilitas Pelayanan Publik	42
	2. Fenomena-fenomena yang Berkecenderungan Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik	44
	E. Sumber Data	46
	F. Instrumen Penelitian	47

	G. Sumber Informasi	47
	H. Tehnik Pengumpulan Data	48
	I. Tehnik Analisis Data	49
	J. Jadwal Penelitian	52
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	
	A. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN	53
	B. HASIL PENELITIAN	
	1. Akuntabilitas Pelayanan Publik	66
	a. Acuan Pelayanan	68
	b. Prioritas Pemenuhan Kepentingan Pengguna Jasa	79
	c. Solusi Petugas	84
	2. Fenomena-fenomena yang Cenderung Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik	90
	a. Etika Pelayanan	90
	b. Budaya Paternalisme	100
	c. Kontrol Publik	106
	3. Hubungan Faktor-faktor yang Berpengaruh dengan Akuntabilitas Pelayanan Publik	110
	C. HUBUNGAN FENOMENA-FENOMENA YANG CENDERUNG MEMPENGARUHI AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK	
	1. Etika Pelayanan dengan Akuntabilitas Publik	113
	2. Budaya Paternalisme dengan Akuntabilitas Publik	114
	3. Kontrol Publik dengan Akuntabilitas Publik	116
	D. DISKUSI	119
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
	A. Kesimpulan	120
	B. Saran	121

Daftar Pustaka
Daftar Questioner
Pedoman Wawancara

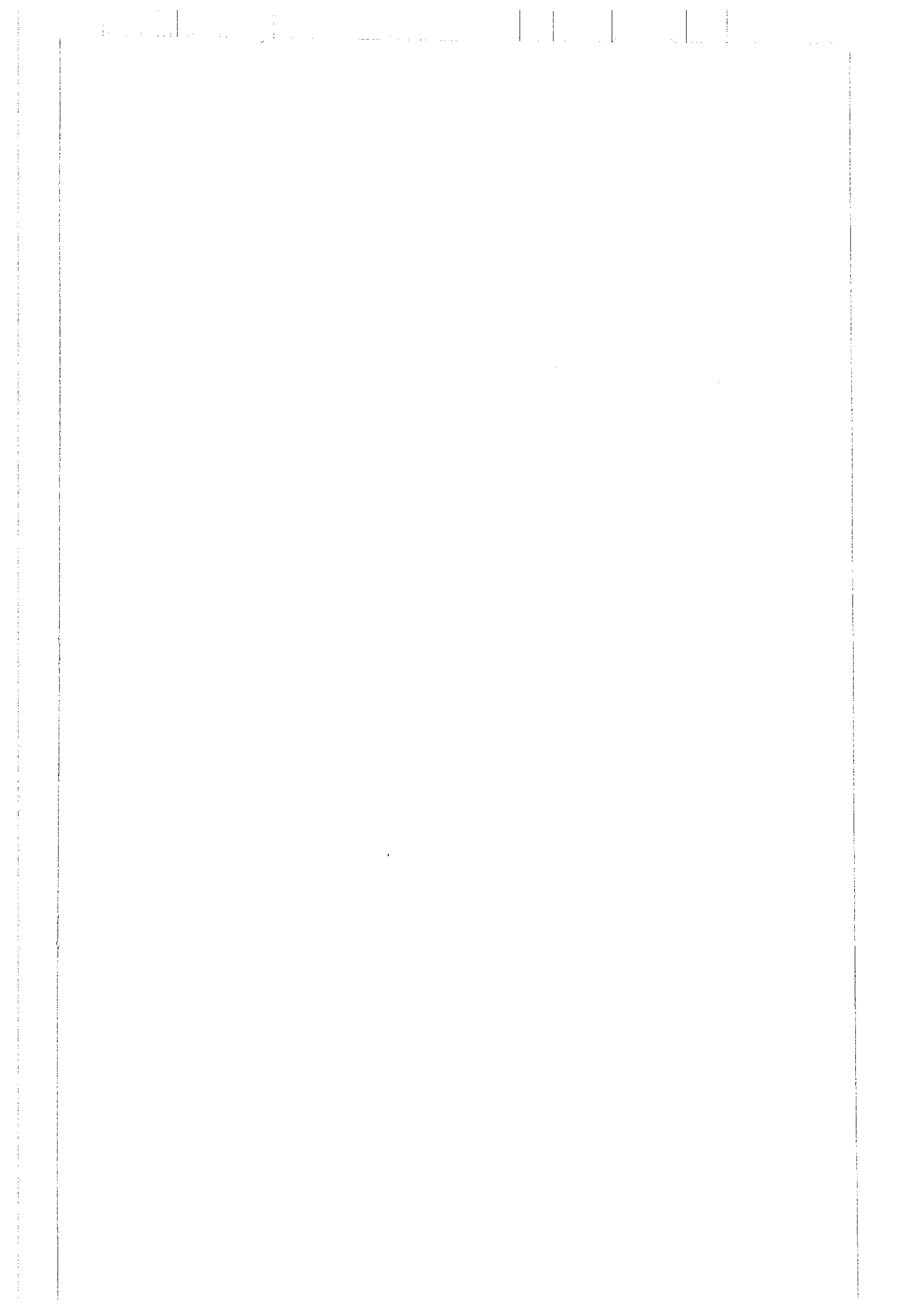
DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Model Interaktif Pengolahan Data	51
Gambar 4.1	Struktur Organisasi Kecamatan di Wilayah Kabupaten Grobogan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2004	64
Gambar 4.2	Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik di Kantor Kecamatan Purwodadi	70
Gambar 4.3	Pengguna Jasa Harus Menunggu Karena Petugas Tidak Ada	81
Gambar 4.4	Prioritas Pemenuhan Kepentingan oleh Petugas	84
Gambar 4.5	Solusi Petugas terhadap Kesulitan yang Dihadapi oleh Pelanggan	85
Gambar 4.6	Aparat Pelayanan yang Menyapa Pengguna Jasa	92
Gambar 4.7	Pengistimewaan Pelayanan oleh Petugas	94
Gambar 4.8	Pengguna Jasa yang Membayar Lebih dari Tarif Resmi	97
Gambar 4.9	Tindakan yang Seharusnya dilakukan oleh Pengguna Jasa jika Petugas Melakukan Tindakan yang merugikan Pengguna Jasa dalam Proses Pelayanan.	104
Gambar 4.10	Alasan Masyarakat belum Melakukan Kontrol Publik terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.	107



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Peningkatan Kualitas Birokrasi Tahun 2001	5
Tabel 1.2	Tingkat Akuntabilitas Aparat Birokrasi Menurut Daerah Penelitian	7
Tabel 4.1	Desa, Dusun, RW, RT dan Jumlah Penduduk Kecamatan Purwodadi	54
Tabel 4.2	Data Jumlah Penduduk menurut Umur	55
Tabel 4.3	Data Tanah di Kecamatan Purwodadi	56
Tabel 4.4	Komposisi Personil pada Kantor Kecamatan Purwodadi	65
Tabel 4.5	Sarana Pelayanan di Kantor Kecamatan Purwodadi	66
Tabel 4.6	Persyaratan Pelayanan	76
Tabel 4.7	Matrik Akuntabilitas Pelayanan KK	87
Tabel 4.8	Matrik Akuntabilitas Pelayanan KTP	88
Tabel 4.9	Matrik Akuntabilitas Pelayanan Akta Tanah	89
Tabel 4.10	Data Penduduk menurut Tingkat Pendidikan	109
Tabel 4.11	Matrik Hubungan Akuntabilitas Publik dengan Denornena-fenomena yang Mempengaruhi	118



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Peta Administrasi Kecamatan Purwodadi
Kabupaten Grobogan
- Lampiran 2 Surat Ijin Camat Purwodadi untuk
mengadakan Survey dan Penelitian

BAB I

PENDAHULUAN

*"Demikian untuk menjadikan periksa dan mohon petunjuk,"
menjadi kalimat baku dalam tata naskah dinas
di lingkungan birokrasi*

A. Latar Belakang

Tugas pokok aparatur negara sebagai abdi negara juga sebagai abdi masyarakat antara lain tercermin dalam tugas pokoknya dibidang pemerintahan umum, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Era reformasi yang didengungkan sebagai era perubahan menuju kondisi yang lebih baik dari era sebelumnya menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi cenderung menurun. Ini sebagai akibat buruknya pelayanan birokrasi terhadap masyarakat yang direpresentasikan dengan pelayanan pemerintah tidak dalam kondisi yang diharapkan.

Gelombang reformasi yang bergulir diharapkan membawa dampak positif terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dengan ditandai semakin berpihaknya pemerintah kepada kepentingan masyarakat ternyata jauh dari yang diharapkan. Meluasnya praktek-praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dalam kehidupan birokrasi publik semakin memperburuk tatanan dan citra birokrasi dihadapan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masih dirasakan belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya keluhan ataupun pengaduan dari masyarakat dan dunia usaha baik

melalui media masa maupun media pengaduan yang lain, menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyaknya dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang terindikasikan penyimpangan, kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Masalah lain yang sering muncul bahwa keikhlasan aparat untuk semata-mata menjalankan tugas demi kepentingan masyarakat masih rendah dan diwarnai "*hidden interest*". Kepentingan masyarakat bukan merupakan prioritas, tetapi justru sebaliknya. Pelayanan akan diberikan dengan baik apabila ada sesuatu yang menguntungkan bagi aparat pemberi pelayanan. Demikian halnya dengan budaya paternalisme juga masih melekat dalam proses pemberian pelayanan publik. Budaya paternalisme menempatkan kepentingan organisasi yang cenderung merefleksikan kepentingan pimpinan di atas kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dalam setiap surat dari bawahan kepada atasan selalu diakhiri dengan kalimat "Demikian untuk menjadikan periksa dan mohon petunjuk". Kalimat tersebut seakan-akan menjadi kalimat baku yang harus ada dalam tata naskah dinas, jika menghilangkan kalimat tersebut takut dianggap tidak sopan kepada atasan.

Aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai "*public service*" masih belum sepenuhnya dipahami. Pergeseran istilah "*pangreh praja*" menjadi "*pamong praja*" masih sulit untuk dirubah. Birokrasi publik masih ditempatkan ke dalam fungsi lebih sebagai alat kekuasaan untuk mengontrol masyarakat daripada sebagai penyelenggara pelayanan publik. Dengan masih

kuatnya orientasi pada kekuasaan menyebabkan birokrasi menjadi semakin jauh dari misi utamanya sebagai pelayan publik.

Menurut penelitian dari Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada (2001:3) bahwa :

Terjadinya praktek KKN tidak hanya membuat pelayanan birokrasi menjadi amat sulit dinikmati secara wajar oleh masyarakat, melainkan pula membuat masyarakat harus membayar lebih mahal tidak hanya untuk mendapatkan pelayanan pengurusan kartu tanda penduduk (KTP), paspor, sertifikat tanah, dan berbagai pelayanan perizinan lainnya, tetapi juga ketika mengkonsumsi barang dan jasa yang dihasilkan oleh sektor swasta, seperti jalan tol, gandum, dan komoditas lain.

Fenomena sebagaimana tersebut diatas menunjukkan bahwa pemerintah masih gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang memperjuangkan, melindungi, dan menyediakan kebutuhan serta kepentingan publik. Orientasi pada kekuasaan membuat birokrasi menjadi semakin tidak responsif dan sensitif terhadap aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta semakin jauh dari masyarakatnya.

Sebenarnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu, "*public service function* (fungsi pelayanan masyarakat), *development function* (fungsi pembangunan) dan *protection function* (fungsi perlindungan)" (INDEF, 1999:14). Apapun fungsinya harus dapat diperankan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah, kegagalan melaksanakan fungsi-fungsi tersebut akan berdampak luar biasa baik terhadap pemerintah itu sendiri maupun terhadap kehidupan masyarakat. Jatuhnya pemerintahan orde baru yang kemudian berlanjut dengan krisis multidimensi di negeri ini termasuk krisis kepercayaan terhadap birokrasi merupakan bukti dampak dari kegagalan pemerintah dalam mengemban fungsi-fungsinya itu.

Kegagalan bangsa Indonesia dalam membangun sistem birokrasi pemerintahan yang mampu mengemban fungsi-fungsi pemerintah ditandai oleh berbagai fenomena patologi birokrasi seperti pungutan liar, korupsi, kolusi, *red-tape* (lambat dan selalu menurut aturan), *proseduralisme* (selalu berdasarkan prosedur), *patrimonial*, *empire building* (kemudahan lebih diberikan kepada orang yang berpengaruh) dan sebagainya.

Berkembangnya patologi dalam tubuh birokrasi tersebut akhirnya melahirkan krisis kepercayaan publik terhadap birokrasi yang ditandai dengan mengalminya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat terhadap birokrasi publik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Keluhan, ketidakpuasan, keengganan melengkapi berkas persyaratan, berbelit-belitnya prosedur, bahkan timbulnya gelombang protes menunjukkan betapa besar akumulasi kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi publik. Karenanya, "ketika pintu protes itu terbuka, maka mengalirlah semua keluhan, kecaman, bahkan hujatan terhadap birokrasi publik" (Dwiyanto et. all., 2002:18).

Birokrasi Indonesia juga diidentifikasi sebagai birokrasi "*high-cost economy*" (Effendi dalam Purbokusumo, 2000:34) dengan tingginya angka ICOR (Incremental Capital-Output Ratio) di bidang manufaktur yang pada tahun 1990 menunjukkan rata-rata 5,97. Angka tersebut berarti untuk menghasilkan tambahan output satu satuan dibutuhkan penambahan enam komponen input. ICOR tersebut cukup tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya yang rata-rata hanya 3,5.

Berkembangnya berbagai patologi birokrasi menunjukkan bahwa kualitas birokrasi berada pada tingkat yang relatif rendah. Hasil survei lembaga-lembaga

internasional seperti PERC (Political and Economic Risk Consultancy) dan Transparency International membuktikan hal ini.

Tabel 1.1
Peringkat Kualitas Birokrasi Tahun 2001

Negara	Periode				
	1997	1998	1999	2000	2001
Hongkong	2,61	2,89	4,61	3,80	3,07
Amerika Serikat	-	-	-	5,43	3,58
Singapura	3,24	2,73	4,27	2,71	3,83
Australia	-	-	-	6,19	4,00
Jepang	7,02	7,13	6,88	4,20	5,50
Korea Selatan	8,39	8,27	8,70	8,33	6,33
Taiwan	6,71	6,25	6,92	6,22	6,38
Malaysia	6,33	6,14	7,88	7,50	6,50
China	8,15	7,63	8,75	8,89	7,63
Filipina	6,06	7,00	7,29	6,67	8,00
Thailand	6,65	6,88	8,14	6,40	8,18
Indonesia	8,16	7,91	8,18	7,44	8,83
India	8,00	9,00	9,22	9,60	8,88
Vietnam	8,33	9,25	8,50	9,40	9,50

Sumber : PERC dalam Dwiyanto et. all, 2002

Data pada tabel di atas mencerminkan makin memburuknya kinerja birokrasi Indonesia. Skor birokrasi yang makin meningkat merupakan indikasi bahwa kinerja birokrasi di Indonesia semakin buruk dan semakin korup. Birokrasi di Indonesia dalam tahun 2001 hanya lebih baik dibanding dengan India dan Vietnam atau urutan ke-12 dari 14 negara yang disurvei. Dalam perspektif ekonomi bisnis keadaan tersebut tentu sangat tidak menguntungkan bagi perekonomian Indonesia. Indonesia bukan tempat yang menarik bagi investor untuk menginvestasikan modalnya. Dari penelitian/survei lembaga yang sama yang diumumkan pada 10 Maret 2002 menempatkan

Indonesia pada urutan pertama negara terkorup di Asia dengan skor hampir sempurna yaitu 9,92, skor tertinggi sejak PERC melakukan survey pada tahun 1995.

Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum dilaksankannya transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Buruknya kualitas kinerja birokrasi tentu merupakan implikasi dari buruknya berbagai dimensi kinerja birokrasi salah satunya adalah dimensi akuntabilitas. "Kinerja birokrasi sebenarnya dapat dilihat melalui berbagai dimensi untuk melihat seperti dimensi akuntabilitas, efisiensi, efektifitas, responsivitas dan responsibilitas". (Dwiyanto et. all, 2002:57). Hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM terhadap akuntabilitas pelayanan publik di tiga Propinsi di Indonesia (Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan) (Dwiyanto et.all., 2002:67) menunjukkan bahwa "akuntabilitas publik aparat birokrasi masih berada pada tingkat yang rendah, komitmen aparat untuk akuntabel terhadap masyarakat yang dilayani lemah, dikarenakan pemberian pelayanan publik seringkali masih menggunakan standar nilai atau norma pelayanan secara sepihak". Dari penelitian tersebut diperoleh data bahwa sebanyak 87 sampai dengan 90 diantara 100 aparat di ketiga daerah belum dapat memberikan pelayanan secara akuntabel.

Tabel 1.2
Tingkat akuntabilitas Aparat Birokrasi
menurut Daerah Penelitian

Tingkat Akuntabilitas	Lokasi					
	Sumatra Barat		D.I. Yogyakarta		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Baik	26	9,1	42	12,9	39	13
Buruk	261	90,9	283	87,1	261	87
	287	100	325	100	300	100

Sumber : Dwiyanto et. all, 2002

Fenomena rendahnya tingkat akuntabilitas tentu bukan hanya monopoli di ketiga daerah itu saja. Sentralisasi pengembangan birokrasi oleh pemerintahan orde baru dengan membentuk sistem birokrasi yang seragam di semua daerah di Indonesia telah membentuk pola perilaku dan budaya birokrasi yang relatif sama antar daerah di Indonesia, sehingga dapat dikatakan bahwa fenomena birokrasi yang terjadi di ketiga daerah (Sumatra Barat, DI Yogyakarta dan Sulawesi Selatan) tersebut juga terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia atau dengan kata lain pada dasarnya birokrasi-birokrasi daerah di Indonesia menghadapi permasalahan yang sama yaitu akuntabilitas, responsibilitas dan sebagainya.

Perubahan sistem politik Indonesia yang ditandai dengan diterbitkannya Undang-undang 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang saat ini telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, telah mengubah sistem kekuasaan

yang selama ini berlangsung, kekuasaan pemerintahan yang selama ini terpusat di Jakarta didesentralisasikan ke daerah-daerah otonom utamanya Daerah Kabupaten dan Kota. "Dengan desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan pemerintahan yang mempunyai *local accountability*" (Smith dalam Hidayat, 2000:20). Dengan kata lain pelaksanaan kedua Undang-undang tersebut diharapkan akan mampu meningkatkan akuntabilitas pejabat publik yang pada gilirannya akan meningkatkan kinerja birokrasi di daerah.

Untuk mewujudkan tuntutan peningkatan akuntabilitas dan peningkatan kinerja bukanlah persoalan yang mudah bagi daerah, terlalu lama dalam sistem monolistik dan sentralistik membuat birokrasi terbelenggu dalam kenikmatan yang sulit ditinggalkan. Namun demikian usaha tetap harus dilakukan salah satunya dengan memulai pembenahan dari unit-unit kerja yaitu kecamatan yang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai peran yang strategis bagi Daerah. Kecamatan tidak lagi sebagai alat dekonsentrasi akan tetapi merupakan perangkat daerah. Kecamatan berada di barisan terdepan dalam pelaksanaan berbagai kebijakan dan program-program pemerintahan dan pembangunan di daerah. Selain itu karena besaran wilayahnya, jarak politis dengan *grass-root politics*, jumlah penduduk dan potensi yang dipunyai, kecamatan menurut Lay et. all. (2002:16) diasumsikan dapat berfungsi :

1. Sebagai arena pengembangan demokrasi di tingkat local ;
2. Sebagai arena pengembangan ekonomi guna mendukung terbentuknya *komeranaas* (kawasan-pen) yang mampu membiayai diri sendiri (*self-supporting economy*) dan sekaligus mampu berkembang.
3. Sebagai arena pengembangan sistem pelayanan publik yang efisien dan efektif.
4. Sebagai arena politik yang bisa menghubungkan politik setingkat desa (*grass-root politics*) dengan kabupaten sebagai pusat pengambilan keputusan politik.

Dengan kedudukan dan potensi yang mungkin dapat dikembangkan tersebut maka perlu diciptakan kecamatan yang mempunyai kapabilitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu kapabilitas yang harus dimiliki kecamatan adalah akuntabilitas (*accountability*) yaitu 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 "stakeholders".

Dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsi Kecamatan sebagaimana diatur dalam Keputusan Bupati Grobogan Nomor 3128 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas Jabatan Kecamatan di Kabupaten Grobogan sebagai penjabaran dari Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Kecamatan di Kabupaten Grobogan, salah satu tugas pokok dan fungsi kecamatan adalah "Penyelenggaraan pelayanan administrasi kepada masyarakat dan pelayanan teknis/administratif kepada perangkat daerah di wilayah Kecamatan", maka akuntabilitas pelayanan publik menjadi sangat penting karena menjadi salah satu indikator keberhasilan pelayanan otonomi daerah yaitu peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu akuntabilitas tersebut semakin penting mengingat :

1. Kecamatan merupakan tempat memproduksi pelayanan yang sifatnya wajib bagi setiap anggota masyarakat seperti KTP dan KK yang keberadaannya menjadi prasyarat bagi setiap anggota masyarakat untuk melakukan akses dengan berbagai bidang kehidupan.
2. Pemberian pelayanan di Kabupaten didasarkan pada produk pelayanan yang dihasilkan oleh kecamatan sehingga proses yang terjadi di kecamatan akan sangat berpengaruh terhadap pemberian pelayanan di kabupaten.

Ada beberapa jenis pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah kecamatan yaitu :

1. Penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP)
2. Pelayanan Kartu Keluarga (KK)
3. Pelayanan Akte Tanah
4. Pelayanan Surat Keterangan Berkelakuan Baik (SKKB)
5. Rekomendasi Ijin Keramaian
6. Rekomendasi Ijin Usaha (HO)
7. Rekomendasi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
8. Rekomendasi Kredit BRI dan lain-lain.

Di antara ke delapan jenis pelayanan tersebut, ada tiga jenis pelayanan yang sangat dominan di Kecamatan Purwodadi yaitu pelayanan KK, KTP dan akta tanah, hal ini disebabkan :

1. Di lihat dari jumlah dan frekuensi pemberian layanan. Untuk pelayanan KK/KTP Pemerintah Kecamatan harus melayani lebih dari 120.000 penduduk dan rata-rata setiap hari melayani permohonan KK tidak kurang dari 15 pemohon dan KTP tidak kurang dari 90 pemohon. Sedangkan untuk pelayanan akta tanah, 68 % tanah hak milik di Kecamatan Purwodadi tanah belum bersertifikat/belum mempunyai akta.
2. Kedua jenis pelayanan mempunyai dampak yang sangat luas dalam kehidupan masyarakat. Pelayanan KK dan KTP merupakan pelayanan yang sifatnya wajib bagi setiap penduduk yang telah memenuhi persyaratan dan keberadaannya menjadi prasyarat untuk mengakses berbagai pelayanan dan urusan yang lain. Sedangkan pelayanan pertanahan merupakan pelayanan yang mempunyai dampak hukum yang sangat luas

baik secara pidana maupun perdata karena berkaitan dengan terhadap hak milik seseorang.

Sebagai pendukung adalah data pra penelitian yang telah kami lakukan dua bulan sebelum penelitian dilaksanakan yaitu bulan Agustus dan September 2004, sebagaimana tabel terlampir .

Melihat kenyataan tersebut maka menjadi suatu keharusan bagi pemerintah Kecamatan Purwodadi untuk bisa memberikan pelayanan yang berkualitas yang bisa memuaskan masyarakat. Dalam pelaksanaannya pemberian pelayanan tersebut seringkali didengar keluhan-keluhan dari masyarakat pemohon pelayanan, seperti : waktu pelayanan yang relatif lama; mahalnya biaya pelayanan; ketidakadilan dalam pelayanan; kurangnya jaminan hukum terhadap produk layanan yang diperoleh; pemberian pelayanan yang kurang ramah ; prosedur pelayanan yang kurang jelas ; dan kurangnya kontrol publik. Fenomena tersebut bukan merupakan petunjuk akuntabilitas publik yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan di kecamatan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasar latar belakang yang telah diuraikan di depan timbul keinginan penulis untuk mengetahui lebih jauh kondisi akuntabilitas birokrasi pelayanan pada salah satu kantor Kecamatan di Kabupaten Grobogan tersebut. Dalam rangka keperluan tersebut maka dapat diidentifikasi permasalahan yang muncul sebagai berikut :

1. Rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan aparat pemerintah Kecamatan Purwodadi dalam memberikan pelayanan masyarakat.

Misalnya :

- a. Waktu pelayanan yang relatif lama, tidak bisa langsung jadi, bahkan 2 (dua) sampai 3 (tiga) hari baru selesai.
 - b. Produk KTP dengan kertas yang kurang bagus sehingga mudah rusak, padahal untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
 - c. Hasil pemotretan kurang bagus, sehingga sulit untuk dikenali.
 - d. Tidak tersedianya tenaga teknis operasional yang profesional.
2. Prosedur pelayanan kurang jelas.

Sudah disediakan papan pengumuman tentang norma, standart, mekanisme pelayanan KK dan KTP, tetapi terlalu kecil, dipasang pada lokasi yang tidak strategis sehingga tidak semua orang bisa membacanya.

3. Biaya pelayanan yang tidak sesuai dengan ketentuan.

Masih adanya biaya tambahan apabila menginginkan percepatan pelayanan.

4. Timbulnya ketidakadilan dalam pemberian pelayanan.

Misalnya :

- a. Apabila pemohon adalah pejabat, keluarga pejabat, orang terpandang atau orang berpengaruh maka pelayanan lebih baik dari pada orang biasa.
 - b. Apabila pemohon apa adanya sesuai ketentuan pelayanan justru lebih lambat dibanding pemohon "lewat belakang".
5. Rendahnya etika pelayanan.

Misalnya :

- a. Petugas kurang ramah, cenderung lebih mudah marah jika ada pemohon yang komplain.
 - b. Lebih suka menolak memberikan pelayanan dari pada memberikan penjelasan kepada pemohon yang persyaratannya kurang lengkap.
6. Rendahnya kontrol publik.
- a. Kurangnya peran media masa, LSM dan organisasi masyarakat lainnya untuk memberikan kritik atas penyelenggaraan pelayanan.
 - b. Tidak adanya lembaga akademis yang menyoroti atas kinerja pelayanan publik.
 - c. Masyarakat sebagai pengguna jasa, cenderung "nrimo" dan "adem ayem".
7. Kurangnya sarana prasarana yang ada guna menunjang pemberian pelayanan kepada masyarakat.
- a. Hanya ada 1 (satu) buah komputer dengan 1 (satu) buah printer dan 1 (satu) kamera digital.
 - b. Tidak adanya ruangan khusus untuk pemotretan dan ruang pelayanan.
 - c. Tidak adanya ruang tunggu yang memadai.

C. Perumusan Masalah

Dari uraian identifikasi permasalahan tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan ?

2. Fenomena-fenomena apa yang cenderung mempengaruhi akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan ?

Mengingat banyaknya jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kecamatan, di lain pihak peneliti dihadapkan pada keterbatasan yang dimiliki, maka penelitian ini difokuskan hanya pada tiga jenis pelayanan, yaitu pelayanan yaitu : Pelayanan Kartu Keluarga (KK), pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan pelayanan Akta Tanah. Pembatasan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pelayanan KK, KTP dan pelayanan Akta Tanah merupakan jenis pelayanan yang paling menonjol diantara jenis pelayanan lainnya yang ada di tingkat Kecamatan sehingga dengan melakukan pengkajian terhadap dua jenis pelayanan tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran umum penyelenggaraan pelayanan di kecamatan.

Sedangkan pemilihan Kecamatan Purwodadi sebagai lokus penelitian di dasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

1. Kecamatan Purwodadi merupakan kecamatan yang berada di pusat Ibu Kota Kabupaten Grobogan dengan kuantitas pelayanan yang sangat besar dibandingkan dengan kecamatan lain.
2. Kecamatan Purwodadi sebagai salah satu kecamatan yang menjadi *benchmark* bagi kecamatan lain di Kabupaten Grobogan, hal ini terlihat dari seringnya menerima kunjungan kerja/studi banding dari kecamatan/daerah lain
3. Peneliti mengenal dengan baik situasi dan kondisi wilayah sekaligus merupakan salah satu unsur dalam proses pemberian pelayanan, sehingga memudahkan pengumpulan data dan proses penelitian yang lain.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan.
2. Mengetahui Fenomena-fenomena yang cenderung berpengaruh terhadap akuntabilitas pelayanan Publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan.

Dengan mengetahui jawaban dari kedua pertanyaan tersebut penulis berharap dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah untuk meningkatkan akuntabilitas pelayanan publik pada kantor Kecamatan di Kabupaten Grobogan.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dan manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah antara lain :

1. Kegunaan Akademis :

Sebagai sumbangan penelitian bagi ilmu pengetahuan administrasi khususnya tentang kebijakan publik.

2. Kegunaan Praktis :

- a. Bagi Lembaga, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat dipergunakan sebagai bahan acuan dalam menetapkan kebijakan

pemerintah daerah khususnya pemerintah kecamatan dalam memperbaiki akuntabilitas pelayanan publik.

- b. Bagi Obyek Penelitian, secara umum pemerintah kecamatan dapat dijadikan masukan sebagai upaya meningkatkan akuntabilitas pelayanan publik khususnya dibidang pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan pelayanan Akta Tanah.
- c. Bagi peneliti, penelitian merupakan aplikasi dari pengetahuan yang telah diperoleh selama dalam perkuliahan ke dalam kehidupan nyata.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilaksanakan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat yang selalu menginginkan perubahan, yang selama bertahun-tahun ini penuh dengan ketidakpastian. Oleh karena itu tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (2000:19), menyatakan bahwa :

Good governance mencakup aspek kehidupan yang luas mulai dari aspek hukum, politik, ekonomi, sosial dan terkait erat dengan tugas fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif (*state*) serta dengan posisi dan peran sektor dunia usaha (*private sector*), dengan masyarakat (*society*) dengan 9 (sembilan) karakteristik, yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness & efficiency, accountability and strategic vision*.

Terwujudnya *good governance* merupakan tuntutan bagi terselenggaranya manajemen pemerintahan dan pembangunan yang berdayaguna berhasil guna dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). *Good governance*, yaitu "cara mengatur

pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengendaliannya bisa diandalkan dan administrasinya bertanggungjawab kepada publik” (Meier dalam Mas’oed, 1997:21). Akan tetapi upaya ke arah itu tampaknya masih mengalami banyak permasalahan serius, terutama menyangkut keberadaan sistem dan lembaga birokrasi pemerintah yang masih belum sepenuhnya mampu mengembangkan sistem yang adaptif terhadap dinamika masyarakat.

Osborne & Gaebler (2000:19) menyatakan bahwa :

Kegagalan birokrasi pemerintah dalam membangun kinerja pelayanan yang efektif, responsif dan akuntabel sebenarnya dapat dilihat melalui kegagalan birokrasi dalam mengembangkan sistem pelayanan yang secara tepat mampu merefleksikan kondisi faktual lingkungan organisasi tempat organisasi berada. yang menjadi masalah bukanlah orang yang bekerja dalam pemerintahan, melainkan sistem tempat mereka bekerja.

Osborne dan Plastrik (2001:43) mengemukakan bahwa :

Dengan menggunakan metafora organisme menjelaskan bahwa kapasitas dan perilaku birokrasi sangat dipengaruhi oleh suatu kode genetika organisasi yang kemudian dikenal dengan Lima DNA birokrasi. Kelima DNA tersebut meliputi misi atau tujuan, insentif, akuntabilitas, kekuasaan dan kultur, yang keberadaannya akan saling mempengaruhi dalam membentuk perilaku birokrasi publik. Pengelolaan kelima sistem DNA tersebut akan sangat menentukan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan.

Dari berbagai pendapat dan pernyataan tersebut di atas bahwa akuntabilitas memiliki peran yang amat besar dalam rangka terwujudnya *good governance*. Akuntabilitas dapat didefinisikan sebagai “kewajiban untuk memberikan pertanggung jawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan

untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban” (LAN & BPKP, 2000:43).

“Akuntabilitas sebagai salah satu dimensi dari kinerja birokrasi dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau dimiliki oleh para *stakeholder*” (Dwiyanto, et. all, 2002:67). Untuk mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel, maka penyelenggaraannya harus senantiasa memperhatikan dinamika sosial yang berkembang dalam masyarakat, sehingga pelayanan publik yang dihasilkan benar-benar memenuhi nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.

Kemampuan birokrasi untuk menyesuaikan dengan dinamika sosial yang berkembang dalam masyarakat tersebut akan sangat dipengaruhi oleh budaya yang melingkupi dan dikembangkan oleh birokrasi selama ini. Pola hubungan paternalistik yang didasarkan pada kultur feodalisme seperti pemakaian simbul-simbul, nilai-nilai, bahasa dan kebiasaan atau praktek-praktek birokrasi yang selama ini dikembangkan sangat jauh dari nilai-nilai yang berdasarkan pada kepentingan publik, membuat birokrasi lebih berorientasi ke dalam dan kurang memperhatikan perubahan dinamika sosial yang terjadi di masyarakat, sehingga pelayanan publik yang dihasilkan sangat jauh dari nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Secara internal, buruknya akuntabilitas pelayanan publik tersebut disebabkan lemahnya etika pelayanan pejabat birokrasi. "Etika sebagai aplikasi dari prinsip-prinsip moral yang mengatur perilaku pejabat/pegawai dalam organisasi" (Thomson dalam Syafriz & Hide, 1997:43), akan menuntun para penyelenggara pelayanan publik bersikap sopan dan ramah kepada pengguna jasa serta bertindak sesuai nilai-nilai moralitas yang berlaku universal. seperti, rasional, obyektif, tanpa pamrih dan netral. Lemahnya etika pelayanan dalam birokrasi selama ini telah menyebabkan berbagai penyimpangan perilaku aparat dalam penyelenggaraan pelayanan.

Lemahnya kontrol dari masyarakat juga merupakan faktor penting dalam menjelaskan buruknya 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 seringkali lepas dari kontrol masyarakat" (Mas'ood, 1997:21). Situasi demikian mengakibatkan pelayanan publik diselenggarakan lepas dari kendali masyarakat sehingga nilai-nilai dan norma-norma penyelenggaraanya seringkali tidak sesuai dengan keinginan atau harapan masyarakat. Berkenaan dengan kontrol publik ini Osborne & Gaebler (1996:50) menyatakan bahwa "untuk mewujudkan kepuasan pelanggan salah satu yang harus diperhatikan oleh penyedia jasa adalah pelanggan dari suatu unit pelayanan mempunyai kesempatan untuk mengevaluasi pelayanan". Ini berarti untuk

menciptakan pelayanan yang akuntabel dan memuaskan maka diperlukan kontrol dari masyarakat sebagai pengguna jasa. Kontrol publik merupakan sarana merefleksikan nilai-nilai dan norma yang ada dan berkembang di masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sehingga tercipta kesesuaian antara nilai-nilai yang dikembangkan dalam pelayanan dengan nilai-nilai yang berkembang dan dikehendaki masyarakat. "Efektifitas akuntabilitas publik akan banyak tergantung kepada apakah pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan direfleksikan dalam sistem monitoring dan insentif dari pelayanan publik" (LAN & BPKP, 2000:21).

1. Pelayanan Publik

Secara sederhana pelayanan publik dapat diartikan pelayanan yang ditujukan kepada orang banyak (masyarakat/publik). Dalam literature pelayanan yang ditujukan kepada orang banyak ini dapat dijumpai dalam berbagai istilah, seperti pelayanan sosial (Thoha, 1995), pelayanan umum (Moenir, 1998) dan pelayanan publik (Dwiyanto, 2002)

Dalam teori barang (goods) pelayanan publik merupakan konsekuensi logis dari adanya barang-barang (goods) yang sifat konsumsinya "*non excludable*" dan "*non rivalry*". Karena sifatnya demikian maka privat tidak mampu memproduksinya sehingga menjadi kewajiban pemerintah untuk menyediakan barang-barang tersebut. Dalam konteks ekonomi politik pelayanan publik adalah

bentuk campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat dalam rangka mengatasi kegagalan pasar dalam menyediakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang, "Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satunya adalah output yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam inventori melainkan langsung dikonsumsi pada saat transaksi "(Gasperz dalam INDEF, 1999:60). Karakteristik pelayanan sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz tersebut secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang, produk akhir pelayanan sangat tergantung pada proses interaksi yang terjadi antara pemberi layanan dengan konsumen.

Dalam konteks administrasi publik, Thoha (1995:35) mengemukakan bahwa "pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik". Sedangkan menurut Moenir (1998:14) "pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang

dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Dalam versi pemerintah, “pelayanan publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Kep Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003).

Pelayanan publik sebagai implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat merupakan kewajiban yang harus diselenggarakan oleh pemerintah dengan sebaik-baiknya. “Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu, *public service function* (fungsi pelayanan masyarakat), *development function* (fungsi pembangunan) dan *protection function* (fungsi perlindungan)” (INDEF, 1999:12). *Public service function* berkaitan dengan tugas-tugas umum pemerintahan, kegiatan pemberian berbagai pelayanan umum dan fasilitas-fasilitas social kepada masyarakat seperti penyediaan pendidikan, kesehatan, pengurusan sampah, air minum, dan sebagainya. *Development function* mendudukan pemerintah sebagai agen pembangunan, terutama dalam merangsang, dan mendorong pembangunan, untuk meningkatkan taraf hidup warganya. Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan ekonomi, fiscal dan moneter, mendirikan pasar-pasar, mengeluarkan ijin berusaha,

menyiapkan jaringan jalan dan jembatan serta fasilitas-fasilitas lain yang menunjang pembangunan ekonomi. Sedangkan *protection function* memberikan peran kepada pemerintah untuk melindungi warganya baik dari gangguan alam maupun gangguan yang disebabkan oleh manusia. Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut oleh pemerintah kemudian akan melahirkan barang dan jasa (pelayanan) yang dibutuhkan masyarakat atau warga negara. Oleh karena itu kedudukan aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat strategis karena akan menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang berarti akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dari beberapa konsep diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah di berbagai tingkat pemerintahan dari pusat sampai desa dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam rangka melaksanakan fungsi pelayanan, dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan kepuasan masyarakat dengan sistem, prosedur dan metode tertentu.

2. Akuntabilitas

Akuntabilitas sebenarnya merupakan peng-Indonesia-an yang paling mudah terhadap istilah dalam bahasa Inggris *accountability*. Lembaga Manajemen Indonesia menerjemahkan *accountability* sama dengan “tanggung-renteng”. Akuntabilitas pada dasarnya hubungan kekuasaan dimana penerima kuasa wajib memberikan keterangan atau pertanggungjawaban kepada pemberi kuasa terhadap tindakan atau kebijakan yang ditempuh dalam melaksanakan kekuasaan tersebut (EROPA, 2000;12). Menurut Winarno yang dikutip Darwin bahwa “akuntabilitas adalah pertanggungjawaban yang bersifat eksternal dari pihak yang menjalankan tugas (*agent*) kepada pihak yang mempunyai kuasa dan memberikan otoritas (*principle*)” (Widodo, 2001:19). Sedangkan menurut Hughes bahwa “*Government organization are created by the public, for the public and need to be accountable to it*” (Widodo, 2001:20). Akuntabilitas pada dasarnya adalah kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan tugas-tugas kepada publik karena pemerintah dibentuk/buat oleh publik dan untuk publik.. Candler dan Plano dalam buku yang sama mengartikan “akuntabilitas sebagai institusi *check and balance* dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.” Menurut Oxford Advance Learner’s Dictionary bahwa akuntabilitas adalah “*required or expected*

to give an explanation for one's action" (LAN & BPKP, 2000:21). Dengan kata lain dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk memberikan keterangan/laporan terhadap tindakan yang telah dilakukan kepada pemberi mandat. Ledvina V. Carino dalam buku yang sama, mengatakan, "akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada jauh di luar tanggung jawab kewenangannya" (LAN & BPKP, 2000:22). Dengan demikian setiap orang harus betul-betul menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan berpengaruh terhadap dirinya sendiri saja tetapi membawa dampak yang tidak kecil bagi orang lain.

Finner sebagaimana dikutip oleh Darwin (Widodo, 2001:25) menjelaskan bahwa :

Akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standard eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara (birokrasi publik). Akuntabilitas ini yang menilai adalah orang atau institusi yang berada di luar dirinya. Karenanya akuntabilitas ini sering disebut sebagai tanggungjawab yang bersifat obyektif (obyektif responsibility). Responsibilitas obyektif bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (eksternal kontrol) yang mendorong atau memotivasi aparat untuk bekerja keras sehingga tujuan organisasi yaitu three E (economy, efficiency, and effectivity) dapat tercapai.

Birokrasi dikatakan *accountable* apabila mereka dinilai secara obyektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan sikap, dan sepak terjangnya kepada pihak kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Maka dengan demikian akuntabilitas hanya dapat

berkembang dalam suatu suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat. Dalam sistem administrasi negara yang sentralistik, otoriter dan tidak transparan, akuntabilitas akan hilang dan tidak berlaku.

Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik tahun 1985 (LAN dan BPKP, 2000:22) menetapkan definisi akuntabilitas sebagai berikut :

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 fiscal, manajerial dan program. Dengan demikian akuntabilitas mempunyai empat dimensi yang membedakan dengan yang lain, yaitu :

1. siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas
2. kepada siapa seseorang berakuntabilitas
3. apa standar yang digunakan untuk menilai akuntabilitasnya
4. nilai akuntabilitas itu sendiri .

3. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Dalam konteks pelayanan publik maka "akuntabilitas berarti memberikan pilihan kepada pelanggan mengenai organisasi yang memberikan pelayanan dan menetapkan standar pelayanan pelanggan yang harus dipenuhi oleh organisasi-organisasi itu "(Osborne & Plastrik, 1997:46). "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*". (Dwiyanto et all, 2002:9);

pertanggungjawaban pegawai pemerintah kepada publik yang menjadi konsumen pelayanannya (LAN & BPKP, 2000:22). Dengan demikian tolok 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 "(Dwiyanto et al., 2002:10).

Berkaitan dengan akuntabilitas pelayanan publik ini,

Siagian (1993:26) mengemukakan bahwa :

Meskipun cakupan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sangat luas pemerintah tidak boleh asal-asalan dalam memproduksi barang atau jasa yang dibutuhkan oleh publik. Barang atau jasa yang diproduksi pemerintah harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain : (a) dimaksudkan untuk memuaskan suatu kebutuhan tertentu dari masyarakat; (b) didasarkan pada standar kualitas tertentu; (c) kuantitasnya sesuai dengan permintaan masyarakat yang memerlukannya; (d) harganya ditentukan sedemikian rupa sehingga benar-benar terjangkau oleh masyarakat pemakainya; (e) mudah memperolehnya setiap kali dibutuhkan; dan (f) disampaikan dalam bentuk yang sesuai dengan kebutuhan.

Dalam versi Pemerintah, akuntabilitas pelayanan ini tercermin dari asas-asas yang ditetapkan dalam penyelenggaraan pelayanan umum. Asas-asas tersebut adalah :

- a. **Transparansi**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Kondisional
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif
Mendorong peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan Hak
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. (Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.Pan/7/2003)

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa inti dari akuntabilitas adalah bagaimana pelayanan berorientasi pada pelanggan sehingga pelanggan merasa puas terhadap pelayanan yang diterimanya. Berkenaan dengan menciptakan kepuasan pelanggan ini Osborne & Gaebler (1996:191) memberikan tuntutan dengan indikator-indikator yang menanyakan apakah :

1. Pelanggan dipuaskan dengan produk dan/atau jasa dari unit itu ;
2. Pelanggan dari suatu unit pelayanan mempunyai kesempatan untuk mengevaluasi pelayanan;
3. Pelayanan dan pemuasan kepada pelanggan dalam unit-unit pelayanan terus menerus dimonitor, dievaluasi, diukur, dan digunakan sebagai dasar untuk perbaikan terus menerus.

Sedangkan menurut Dwiyanto, et.all (2002:14) untuk mengetahui akuntabilitas suatu pelayanan publik maka dapat dilihat dari :

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. Solusi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila masyarakat pengguna jasa mengalami kesulitan dalam pelayanan; dan
 3. Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa menciptakan akuntabilitas berarti menyelaraskan 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.

4. Fenomena- Fenomena yang Cenderung Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik

Akuntabilitas merupakan fenomena sosial yang terjadi ditengah-tengah kehidupan social masyarakat. Ia merupakan produk dari interaksi social manusia dalam kehidupan organisasi dan masyarakat, sehingga keberadaannya sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor pembentuk interaksi

tersebut. Sebagai bagian dari kinerja, akuntabilitas tidak bisa dilepaskan dari faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi. Faktor-faktor tersebut seperti : kewenangan diskresi/ sistem kekuasaan, orientasi pada perubahan, budaya paternalisme, etika pelayanan (Dwiyanto, et. all., 2002:158), sistem insentif (Osborne & Plastrik, 2001; Dwiyanto, et. all., 2002:160) dan semangat kerjasama (Dwiyanto, et. all., 2002:231); struktur organisasi (Ronald J. Oakerson dalam Syafritz & Hide, 1997:37) ; visi dan misi organisasi, sistem pertanggungjawaban, dan budaya (Osborne & Plastrik, 2001:168). Derajat keterpengaruhan faktor-faktor tersebut terhadap kinerja organisasi akan berubah-ubah sesuai dengan konteks organisasi.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi faktor-faktor yang mempengaruhi terciptanya akuntabilitas pelayanan publik adalah sebagai berikut :

a. Etika pelayanan

“Etika mempunyai peranan penting dalam praktek administrasi negara” (Widodo, 2001:35). Sedangkan menurut Thoha (2003:12). “Salah satu komponen yang amat menentukan untuk melahirkan pemerintahan yang baik adalah moral”. Antara etika dan moral memang merupakan

istilah yang berbeda akan tetapi menurut The Liang Gie keduanya menunjuk pada persoalan yang sama meskipun berasal dari dua istilah yang berbeda, tetapi makna tetap sama.

"The Liang Gie tidak ingin mempertentangkan penggunaan etika atau moral berdasarkan keyakinan bahwa keduanya menunjuk kepada persoalan yang sama, meskipun berasal dari dua istilah yang berbeda, tetapi makna epistemologinya tetap sama". (Kumorotomo, 2002:26).

Menurut Thomson dalam konteks administrasi, etika merupakan "*the application of moral principles to conduct of officials in organizations*" (Shafritz & Hyde, 1997:22). Sedangkan dalam konteks birokrasi etika digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat" (Dwiyanto, et all, 2002:206). "Etika mempersoalkan "baik dan buruk" bukan "benar dan salah" tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organisasi publik atau bisnis. (Widodo 2001:16).

Akuntabilitas publik adalah menyangkut bagaimana nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang di masyarakat dapat direalisasikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparat. Oleh karena norma-norma dan nilai-nilai tersebut biasanya bersifat nonformal dan tidak mempunyai

kekuatan hukum yang mengikat maka pelaksanaannya sangat dipengaruhi oleh prinsip-prinsip moral atau etika yang dimiliki oleh aparat birokrasi. Aparat birokrasi yang memegang etika pelayanan dengan baik akan selalu mengaktualisasikan sikap dan perilakunya sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma yang ada di masyarakat dalam setiap pelaksanaan tugasnya termasuk dalam memberikan pelayanan kepada publik. Dengan demikian keberadaan etika yang dalam penyelenggaraan pelayanan publik diwujudkan dalam sikap ramah, adil, efisien, transparan, kepastian pelayanan, tidak mempersulit pelayanan dan sebagainya akan sangat berpengaruh terhadap terciptanya akuntabilitas publik.

b. Budaya Paternalisme

“Budaya paternalisme merupakan faktor penting untuk menjelaskan kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan publik” (PSKK, 2001:112). Untuk mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel yaitu pelayanan yang sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang di masyarakat diperlukan kemampuan birokrasi untuk merespon perubahan atau dinamika sosial yang terjadi agar nilai-nilai dan norma-norma yang dipakai dalam penyelenggaraan pelayanan publik selalu relevan dengan

nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang di masyarakat. Untuk mewujudkan kondisi tersebut diperlukan birokrasi yang berorientasi pada publik.

Budaya paternalisme dalam kinerja pelayanan publik yang menunjuk pada hubungan antara pemimpin, yang berfungsi dan berkedudukan sebagai "ayah", dengan masyarakat, yang berkedudukan sebagai "anak", akan sangat menghambat terciptanya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pola hubungan *paternalistic* yang didasarkan pada kultur feodalisme seperti pemakaian simbol-simbol, nilai-nilai, bahasa dan kebiasaan atau praktek-praktek birokrasi, akan menjauhkan pelayanan publik dari nilai-nilai yang diinginkan oleh publik. Budaya paternalisme membuat birokrasi lebih berorientasi ke dalam dan kurang memperhatikan perubahan dinamika sosial yang terjadi di masyarakat, sehingga keberadaannya akan sangat mempengaruhi terwujudnya akuntabilitas pelayanan publik.

Dalam konteks sistem pelayanan publik, paternalisme memiliki dua dimensi. "*Pertama* hubungan paternalisme antara aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. dan *kedua*, hubungan paternalistik yang terjadi antara pimpinan instansi atau atasan dengan para aparat staf pelaksana atau bawahan" (Dwiyanto, et.al, 2002:120). Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada

hubungan eksternal, Sedangkan paternalisme yang kedua menunjuk pada hubungan yang bersifat internal yakni di dalam organisasi birokrasi sendiri.

Menurut Blau dan Scoot (Dwiyanto, et. all., 2002)

bahwa :

Corak hubungan paternalistik pada dasarnya lebih bersifat informal , sangat pribadi, serta kebiasaan-kebiasaan tidak resmi yang berkembang dalam struktur birokrasi. Corak hubungan paternalisme tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya pengaruh feodalisme, yaitu sikap mental yang menentukan bentuk-bentuk relasi dan interaksi antara sesama anggota kelompok. Pola interaksi tersebut biasanya dibangun berdasarkan hubungan asimetris, bukannya egalitarian, seperti dengan adanya eksklusivisme dalam berinteraksi dengan seseorang karena adanya perbedaan dalam hal usia, jabatan, peran, kedudukan, maupun status seseorang .

Feodalisme birokrasi muncul dan berkembang dalam bentuk pola hubungan atau interaksi yang asimetris antara pejabat birokrat dengan masyarakat, arogansi birokrat, perbedaan pelayanan, maupun budaya suap dalam birokrasi. "Feodalisme dalam birokrasi lainnya adalah adanya budaya tabu dan ketakutan dari aparat bawahan untuk mengkritik sikap atau tindakan pimpinan, perekrutan pejabat atas dasar hubungan pribadi, nepotisme, atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat (Dwiyanto, et. all, 2002:190)".

c. Kontrol publik

“Kekuasaan pemerintah yang berasal dari rakyat ,agar dijalankan dengan baik harus diimbangi dengan pengawasan yang dilakukan rakyat” (Thoha, 2003:24). Sedangkan Osborne & Gaebler (1996:201) menyatakan bahwa untuk mewujudkan kepuasan pelanggan salah satu yang harus diperhatikan oleh penyedia jasa adalah “pelanggan dari suatu unit pelayanan mempunyai kesempatan untuk mengevaluasi pelayanan”.

Akuntabilitas publik sebagai bagian dari kepuasan publik adalah berkenaan dengan aktualisasi norma-norma dan nilai-nilai yang ada di masyarakat dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik, agar pelaksanaannya tidak menyimpang, maka harus ada kontrol atau mendapat pengawasan dari masyarakat, karena kontrol publik merupakan sarana merefleksikan nilai-nilai dan norma yang ada di masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik agar tercipta kesesuaian antara nilai-nilai yang dikembangkan dalam pelayanan dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Dengan demikian, keberadaan pengawasan atau kontrol masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap terciptanya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Keberadaan kontrol dari publik merupakan suatu keharusan untuk terciptanya akuntabilitas setelah keberadaan kontrol birokratis tidak terbukti efektif untuk membatasi perilaku yang tidak diinginkan. Diperlukan pergeseran lokus kontrol dari atas melalui berbagai jenjang menuju ke masyarakat. "Dalam lingkungan yang mengalami dekontrol, orang akan menjadi *accountable* (bertanggungjawab) terhadap hasil yang ingin mereka dan organisasi mereka capai, tidak sekedar mengikuti peraturan semata" (Osborne & Plastrik, 1997:236). Ini berarti untuk menciptakan pelayanan yang akuntabel maka diperlukan kontrol dari masyarakat sebagai pengguna jasa.. "Efektifitas akuntabilitas publik akan banyak tergantung kepada apakah pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan direfleksikan dalam sistem monitoring dan insentif dari pelayanan publik" (LAN & BPKP, 2000:45). Hal tersebut akan diwujudkan apabila tersedia media kontrol yang dapat diakses oleh masyarakat untuk mengontrol/memonitor penyelenggaraan pelayanan publik dan adanya organisasi-organisasi swadaya masyarakat atau LSM yang bergerak di bidang pelayanan publik. "Keberadaan berbagai LSM, baik yang bekerja secara mandiri maupun yang menggalang kemitraan dengan pemerintah, sangat mendukung terciptanya iklim kontrol yang efektif terhadap kinerja birokrasi pemerintah daerah"

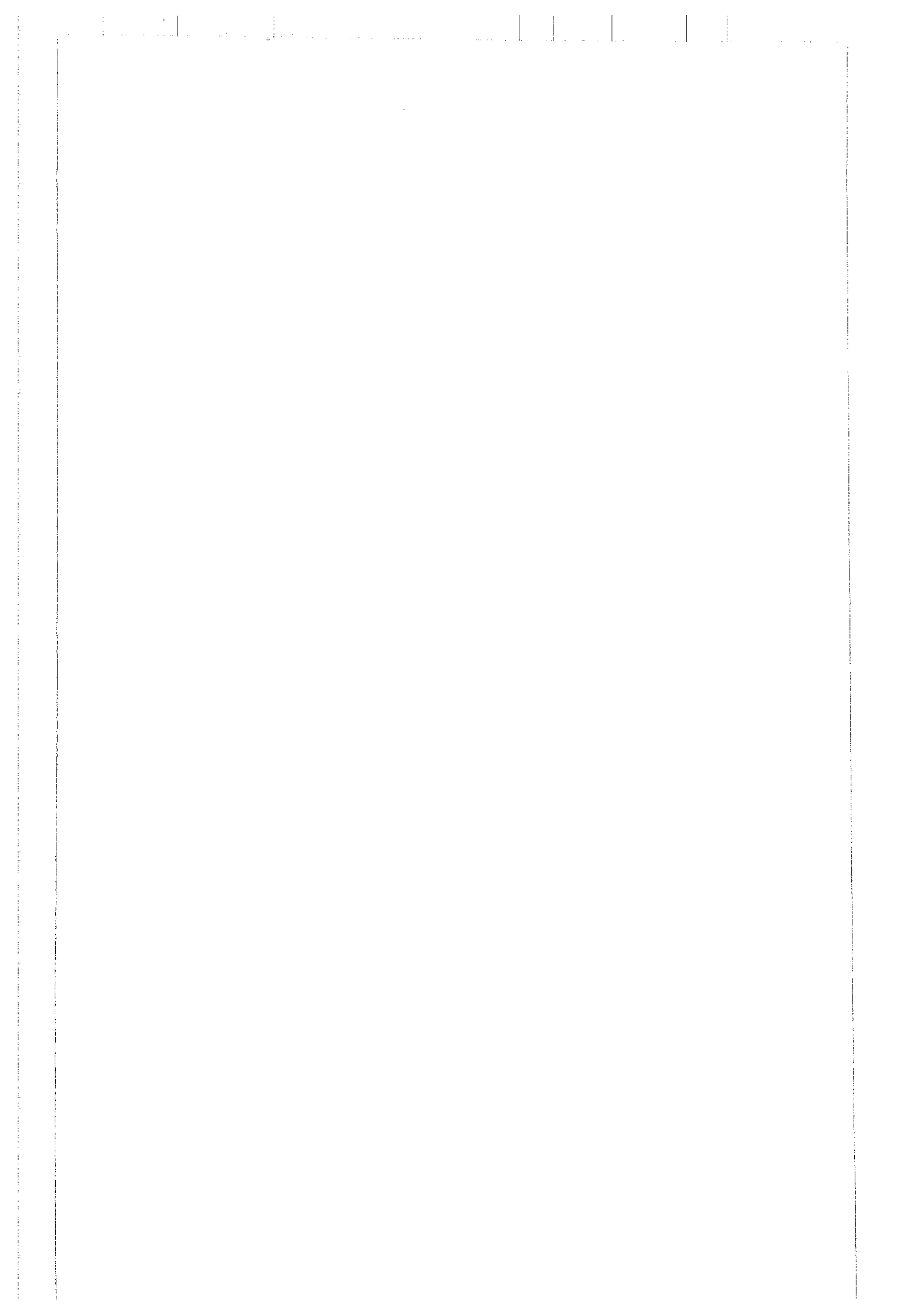
(Dwiyanto, et all, 2002:223.) Ketiadaan kontrol publik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik akan menyebabkan berbagai penyimpangan dan menjadikan pelayanan publik tidak akuntabel.

B. Pembahasan Penelitian Yang Relevan

Penelitian terhadap akuntabilitas publik telah dilakukan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada pada tahun 2001 dengan judul Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Penelitian dilakukan dengan setting pada tiga daerah yaitu Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan. Pada penelitian tersebut akuntabilitas merupakan sebagian dari kajian permasalahan kinerja birokrasi secara keseluruhan. Dengan metode survei penelitian melihat akuntabilitas dari indikator-indikator kinerja yang meliputi : (1) acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, (2) tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; dan (3) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di Sumatra Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan masih sangat rendah, kepentingan masyarakat pengguna jasa seringkali diabaikan oleh aparat birokrasi

dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Norma dan kriteria pelayanan publik masih ditentukan oleh prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak). Improvisasi dan diskresi untuk merespon dinamika, kebutuhan, memberikan, dan aspirasi pengguna jasa masih menjadi barang langka dalam kehidupan birokrasi publik di ketiga daerah itu. Kendati ada variasi antar ketiga daerah itu, variasinya cenderung sangat kecil dan tidak berarti.



BAB III METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologis. Hal ini mengingat tujuan utama dari penelitian ini adalah memahami secara mendalam fenomena yang dijadikan sasaran penelitian, yaitu akuntabilitas pelayanan publik. Dengan pemahaman ini peneliti akan mampu mengetahui sejauhmana akuntabilitas pelayanan publik yang dilakukan oleh aparat pemerintah Kecamatan Purwodadi dan fenomena-fenomena yang cenderung berpengaruh terhadap akuntabilitas pelayanan publik.

Sebagai pertimbangan lain bahwa ilmu administrasi publik adalah bagian dari ilmu yang tidak mungkin lepas dari aktivitas manusia. Manusia adalah sentral dari kajian ilmu tersebut. Karena itu dalam memahami berbagai fenomena administrasi publik secara mendalam, penelitian terhadap manusia sebagai pelaku kegiatan sosial itu tidak mungkin diabaikan karena manusia sendirilah yang memberikan warna terhadap sistem administrasi itu. Berhasil atau gagalnya suatu kebijakan administrasi tidak lepas dari pengaruh sistem sosial budaya masyarakatnya. Upaya untuk memahami fenomena sosial budaya inilah yang menjadi salah satu tugas para ahli administrasi negara dalam mengkaji bidang keilmuan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan fenomena sosial yang terjadi di masyarakat yaitu fenomena akuntabilitas dalam pelayanan publik, sehingga metode penelitian yang digunakan adalah penelitian

deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan tidak mengesampingkan cara-cara kuantitatif untuk memperoleh data. "Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengukur secara cermat fenomena sosial tertentu dengan mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa". (Singarimbun & Effendi, 1989:17). Menurut Nawawi (1998:75) metode deskriptif diartikan sebagai "prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek yang diteliti seperti individu, lembaga, masyarakat dan lain-lain, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya". Nazir, (1998:63) mengemukakan bahwa "tujuan dari penelitian ini adalah untuk membuat diskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti. Sedangkan pendekatan kualitatif menurut Bogdan & Taylor (dalam Moleong, 2000:20) adalah "prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertentu atau lisan dari orang-orang-orang dan perilaku yang dapat diamati".

B. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam pelaksanaan suatu penelitian, agar penelitian dapat berjalan dengan baik dan terarah, perlu ditentukan ruang lingkup penelitian yang akan dilakukan. Berkenaan dengan hal tersebut maka dalam penelitian ini ruang lingkup penelitiannya adalah sejauhmana akuntabilitas pelayanan

publik dan fenomena-fenomena yang cenderung mempengaruhi akuntabilitas pelayanan publik.

C. Lokasi Penelitian

Untuk membatasi daerah penelitian agar pelaksanaan penelitian dapat berjalan efektif, maka penetapan lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting, oleh karenanya dalam penelitian ini penulis memilih lokasi penelitian di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan. Adapun alasan penulis memilih Kantor Kecamatan Purwodadi sebagai lokasi penelitian, adalah :

1. Kecamatan Purwodadi sebagai kecamatan yang berada di pusat ibu kota Kabupaten Grobogan dengan jumlah penduduk terbanyak dibandingkan kecamatan-kecamatan yang lain.
2. Jumlah penduduk yang padat menyebabkan timbulnya berbagai macam kebutuhan pelayanan publik dengan permasalahan yang kompleks.
3. Penulis adalah salah satu unsur dalam proses pemberian pelayanan dalam wilayah Kecamatan Purwodadi.

D. Fenomena yang Diamati

1. Akuntabilitas pelayanan publik

Akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat.

Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian ini dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi (a) 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; (b) Solusi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila masyarakat pengguna jasa mengalami kesulitan dalam pelayanan; dan (c) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

a. Acuan Pelayanan

Ada dua parameter yang digunakan untuk mengukur/melihat acuan penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu : *pertama*, acuan pelayanan dan bagaimana operasionalisasinya. Idealnya adalah acuan utama birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat dan adalah kebutuhan dan kepentingan masyarakat pengguna jasa itu sendiri bukan pada kepentingan atau kebutuhan yang lain, dan dalam operasionalisasinya harus berorientasi pada terciptanya kepuasan masyarakat. *Kedua*, tindakan aparat terhadap pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan pelayanan. Tindakan yang mengacu pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat pengguna jasa adalah tindakan yang membantu pengguna jasa dalam proses pelayanan.

b. Perhatian terhadap kepentingan publik

Parameter yang digunakan untuk mengukur perhatian terhadap kepentingan publik adalah : *pertama*, penggunaan sumber daya yang di miliki oleh birokrasi; *kedua*, prioritas birokrasi dalam memberikan pelayanan, apakah kepada pemenuhan kepentingan masyarakat pengguna jasa atau kepada kepentingan yang lain

c. Solusi Pelayanan

Untuk mengukur solusi pelayanan yang diberikan aparat birokrasi parameternya adalah tindakan yang dilakukan aparat birokrasi ketika terdapat pengguna jasa yang mengalami kesulitan dalam pelayanan. Birokrasi yang akuntabel terhadap pengguna jasa adalah birokrasi yang mampu memberikan solusi pelayanan yang tidak mengecewakan atau tidak mempersulit pengguna jasa.

2. Fenomena-fenomena yang Cenderung Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik.

a. Etika Pelayanan

Etika pelayanan adalah suatu sikap, perilaku dan tindakan yang ditunjukkan oleh aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pencari layanan. Untuk melihat etika aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan digunakan parameter : *pertama*, sapaan petugas terhadap pengguna jasa. Sapaan kepada pengguna

jasa merupakan wujud penghormatan birokrasi kepada masyarakat. Aparat birokrasi yang beretika akan selalu memberikan sapaan yang sopan dan ramah kepada setiap pengguna jasa yang datang tanpa pandang bulu. *Kedua*, perlakuan pelayanan. Pelayanan yang beretika akan memperlakukan pengguna jasa secara adil dan transparan sesuai ketentuan yang ada. Tindakan menganakemaskan/mengistimewakan salah satu pengguna jasa atau menutup informasi demi kepentingan sepihak merupakan cerminan pelayanan yang tidak beretika.

b. Budaya Paternalisme

Budaya paternalisme adalah suatu simbol, perilaku dan sikap yang menunjukkan pola hubungan/interaksi asimetris antara pemimpin dengan bawahan dalam kehidupan organisasi dan masyarakat. Parameter yang digunakan untuk mengukur budaya paternalisme dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah : *pertama*, simbol-simbol atau bahasa baik lisan maupun tertulis yang digunakan birokrasi dalam kehidupannya sehari. *Kedua*, persepsi masyarakat terhadap birokrasi, utamanya terhadap birokrasi yang merugikan pengguna jasa.

c. Kontrol Publik

Kontrol publik adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh untuk mengawasi atau mengendalikan perilaku birokrasi

penyelenggara pelayanan publik agar pelayanan publik yang diselenggarakan sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma yang ada dan berkembang di masyarakat. Kontrol publik dalam konteks penelitian ini diukur dengan parameter ada tersedianya media untuk melakukan kontrol dan akses publik terhadap media yang tersedia. Ketersediaan media dengan tidak didukung dengan akses akan sia-sia. *Kedua*, eksistensi organisasi-organisasi swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pelayanan publik. Keberadaan organisasi tersebut sangat mendukung terciptanya iklim kontrol publik yang efektif terhadap akuntabilitas publik.

E. Sumber Data

Penelitian ini adalah menilai akuntabilitas pelayanan publik di kantor Kecamatan Purwodadi, maka sumber data penelitian ini adalah:

1. Untuk keperluan wawancara maka digunakan sumber data masyarakat pengguna jasa layanan di Kantor Kecamatan Purwodadi yang ditemukan pada saat penelitian atau observasi berlangsung.

Sedangkan untuk keperluan wawancara tertutup digunakan masyarakat pengguna jasa yang mencari pelayanan pada tiga bulan terakhir (Oktober s/d Desember) yang berjumlah 100, dengan penentuan sampel dilakukan secara acak sederhana.

2. Aparat Kecamatan yaitu aparat yang bertugas menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat yaitu : Camat, Sekretaris Camat, Kepala

Seksi Pemerintahan, petugas pelayanan KK/KTP, Petugas Pelayanan Akta tanah dan staf kecamatan lainnya sesuai kebutuhan.

3. Dokumen, digunakan untuk menggali data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti seperti Peraturan Daerah, Surat Keputusan, catatan kegiatan pelayanan, dan sebagainya.

4. Lapangan dan peristiwa

Lapangan adalah tempat dimana permasalahan yang diteliti terjadi, sedangkan peristiwa adalah fenomena-fenomena yang terjadi dalam pemberian pelayanan publik. Data yang diperoleh dari sumber ini selain melengkapi juga merupakan data pembanding dari tiga sumber data sebelumnya.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, dimana peneliti merupakan alat pencari informasi, menilai keadaan dan mengambil keputusan dalam usaha pengumpulan data.

G. Sumber Informasi

Dalam pengambilan informasi peneliti menggunakan tehnik "snowball", yaitu penentuan subyek maupun informan penelitian berkembang mengikuti informasi atau data yang diperlukan, sehingga memungkinkan melibatkan pihak di luar lokasi penelitian yang dipandang mengerti dan memahami permasalahan yang diteliti. Kemudian bersamaan dengan tindakan

pengambilan data di lapangan baik melalui wawancara maupun dengan cara yang lainnya, dilakukan analisis data dengan tehnik *content analysis* dengan menggunakan *pattern matching*. Hal ini dimaksudkan bahwa :

Penelitian menekankan dan melihat kejelasan isi komunikasi secara kualitatif dan memaknai isi komunikasi serta membaca simbol-simbol, memaknai isi interaksi simbolik yang terjadi dalam komunikasi dan kemudian mencocokkan isi komunikasi dari sumber yang satu dengan sumber yang lain, selanjutnya keseluruhan hasil analisa disimpulkan sebagai suatu kesatuan yang utuh sehingga dapat memberikan makna yang jelas. (Denzin, 1998).

Adapun yang ditetapkan sebagai informasn kunci (key informan) adalah para pelaksana dan pemohon pelayanan, yaitu :

1. Camat
2. Sekretaris Camat
3. Kepala Seksi Pemerintahan
4. Petugas Pelayanan KK/KTP dan Akta Tanah
5. Pengguna jasa pelayanan
6. Dll.

H. Tehnik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data di dalam penelitian ini meliputi :

1. Wawancara.

Wawancara dilakukan terhadap aparat atau petugas pelayanan dan masyarakat pengguna jasa yang ditemukan pada saat penelitian berlangsung dengan menggunakan "interview guide".

2. Kuisisioner

Kuisisioner digunakan untuk menggali data dan informasi tentang persepsi masyarakat terhadap permasalahan yang diteliti.

3. Dokumentasi

Teknik ini dilakukan dengan mempelajari berbagai dokumen untuk mendapatkan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

4. Observasi

Observasi dilakukan dengan mengamati obyek penelitian secara langsung yaitu dengan mengamati proses pemberian pelayanan oleh petugas kepada masyarakat di kantor Kecamatan Purwodadi. Teknik ini dilakukan untuk menggali informasi yang tidak dapat diakomodasi oleh ketiga teknik lainnya.

I. Tehnik Analisi Data

Dalam setiap pelaksanaan penelitian selalu berusaha untuk mendapatkan data sebanyak-banyaknya dengan harapan data yang telah terkumpul akan mampu menjawab permasalahan yang ada dengan cara melakukan analisa terhadap data tersebut. Dalam penelitian ini tehnik analisa data yang digunakan adalah " content analysys". Maksudnya bahwa penelitian dalam menggali informasi melalui informan dapat menggunakan berbagai tehnik untuk menarik kesimpulan, serta berusaha menangkap isi pesan sehingga menemukan karakteristik dari pesan tersebut, tindakan ini dilakukan secara obyektif dan sistematis.

Kemudian untuk dapat menghasilkan suatu informasi secara utuh, maka informasi dan data yang didapat dipadukan dengan menggunakan *pattern matching*, yaitu melakukan analisa terhadap isi data baik data berupa hasil wawancara, maupun data sekunder yang berupa dokumen. Kemudian menghubungkan antar informasi yang satu dengan informasi yang lain dan selanjutnya dilakukan penafsiran serta analisis sehingga data dan informasi tersebut mempunyai makna.

Data yang diperoleh akan diorganisasikan dan diurutkan ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga ditemukan uraian tentang permasalahan yang diteliti. Data hasil kuisisioner akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan statistik sederhana (frekuensi, persentase) dan disajikan dalam bentuk gambar tabulasi yang kemudian diinterpretasikan. Sedang data yang diperoleh dari teknik wawancara akan dilakukan analisis model interaktif (*interactive of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu:

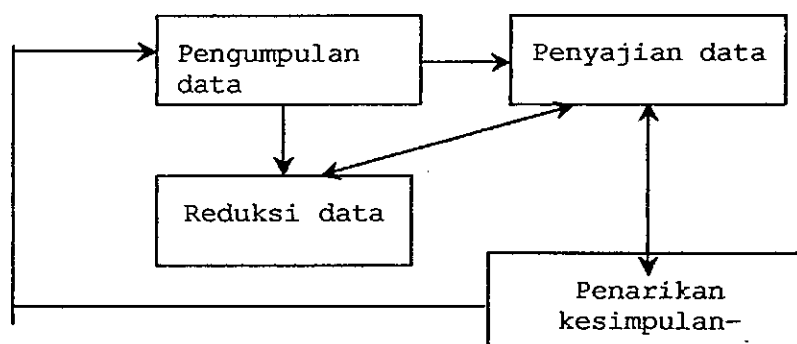
1. Reduksi data (*data reduction*), yakni data yang diperoleh di lokasi penelitian (data lapangan) di tuangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan dari lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.
2. Sajian data (*data display*), yakni merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan data display memudahkan bagi peneliti untuk

melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.

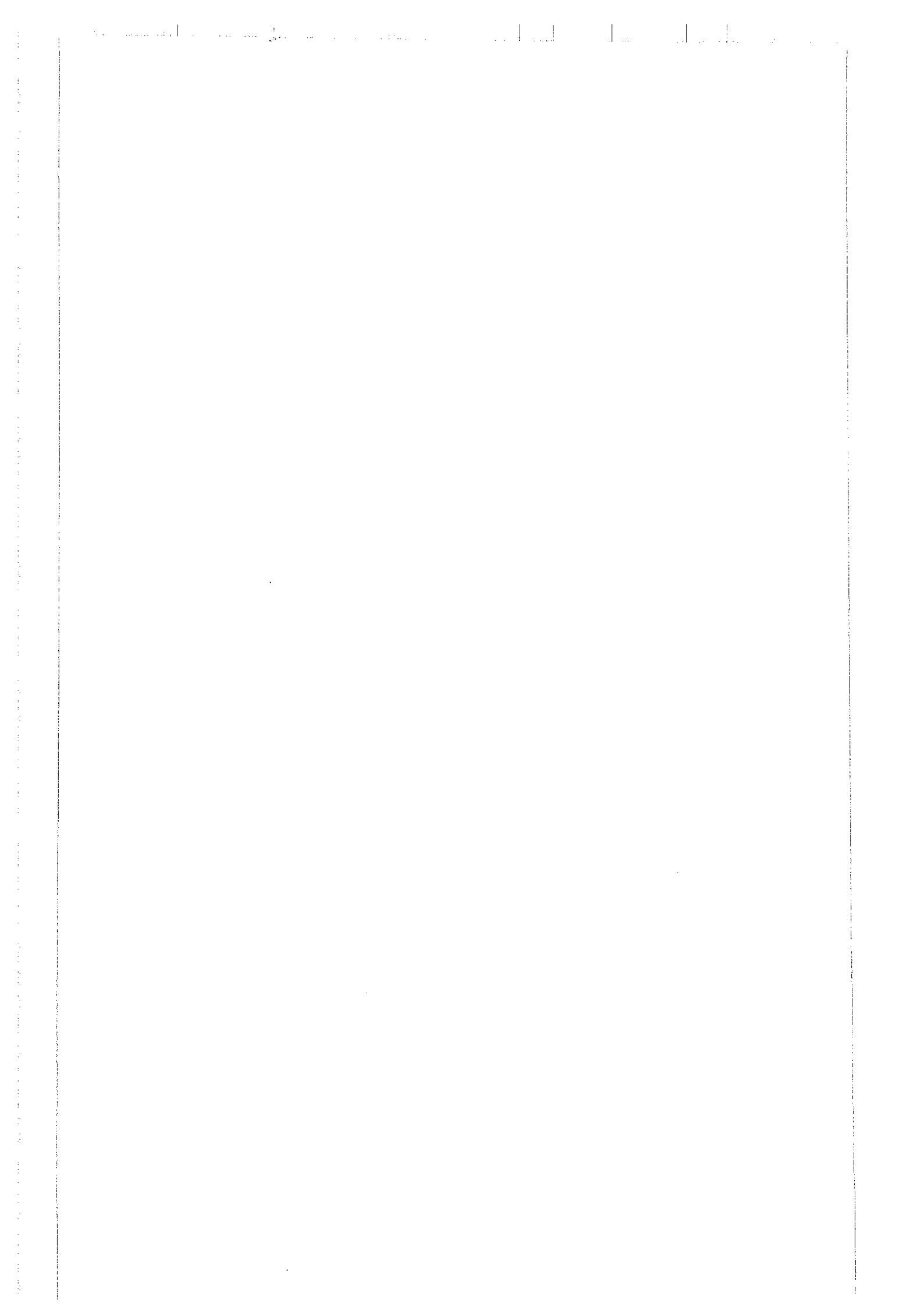
3. Penarik kesimpulan (*conclusion drawing*)/ verifikasi, yakni sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisa data yang dikumpulkan dan melakukan verifikasi dengan memikirkan kembali yang terlintas dalam pemikiran selama peneliti mencatat, atau suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan serta tukar pikiran di antara teman sejawat untuk mengembangkan kesempatan intersubjektif.

Sistem kerja teknik analisa data model interaktif tersebut dapat disajikan dalam gambar sebagai berikut:

Gambar 3.1
Model Interaktif Pengolahan Data



(Sumber: Miles dan Huberman, 1992)



BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN

Kecamatan Purwodadi merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Grobogan dengan luas 33,3 km². Secara geografis wilayah Kecamatan Purwodadi terletak diantara 110⁰15' dan 111⁰25' Bujur Timur dan diantara 7⁰30' Lintang Selatan. Kecamatan Purwodadi sangat strategis karena terletak diantara kecamatan-kecamatan lain di Kabupaten Grobogan, dengan batas batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Kecamatan Grobogan
- Sebelah Barat : Kecamatan Penawangan
- Sebelah Selatan : Kecamatan Toroh
- Sebelah Timur : Kecamatan Pulokulon dan Tawangharjo

Ibukota Kecamatan Purwodadi sekaligus adalah merupakan ibukota Kabupaten Grobogan. Sebagai ibukota kabupaten adalah merupakan pusat dari segala kegiatan baik pemerintahan, perekonomian, pendidikan, pembangunan dan lain-lain. Sebagai ibukota kabupaten juga sebagai pusat pemerintahan maka segala macam pelayanan administrasi pemerintahan juga dilakukan di kota Purwodadi. Dari segi kuantitas pelayanan yang diberikan oleh Kecamatan Purwodadi paling banyak dibandingkan dengan kecamatan yang lain. Kecamatan Purwodadi terdiri dari 13 (tiga belas) desa dan 4 (empat) kelurahan dengan jarak antara Desa ke Kecamatan terjauh ± 11 km (sebelas kilometer) dengan jarak tempuh sekitar 1 jam.

Disamping dilihat dari banyaknya kegiatan yang ada di wilayah kecamatan kota, ditinjau dari segi luas wilayah dan jumlah pendudukpun, Kecamatan Purwodadi paling banyak dibandingkan dengan kecamatan yang lain.

Jumlah Desa dalam Wilayah Kecamatan Purwodadi dapat digambarkan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.1
Desa, Dusun, RW, RT KK dan Jumlah Penduduk
Kecamatan Purwodadi

NO.	Kelurahan/Desa	Dusun/ Lingk	RW	RT	Jml KK	Jlh. Penduduk
1.	Purwodadi	5	23	132	5.668	24.105
2.	Kuripan	5	20	86	3.792	12.616
3.	Danyang	5	9	51	1.963	6.708
4.	Kalongan	8	10	53	1.968	6.546
5.	Putat	8	8	35	1.224	4.344
6.	Cingkrong	6	8	56	1.938	6.541
7.	Pulorejo	5	5	34	935	3.175
8.	Ngembak	5	7	52	1.807	6.079
9.	Genuksuran	5	6	40	1.114	4.081
10.	Candisari	3	6	37	1.453	4.908
11.	Kandangan	4	12	42	1.804	6.069
12.	Ngraji	6	6	63	2.470	9.041
13.	Nambuhan	9	11	50	2.179	8.820
14.	Warukaranganyar	7	7	32	1.279	4.244
15.	Kedungrejo	5	7	28	1.521	4.385
16.	Karanganyar	5	7	41	1.483	5.290
17.	Nglobar	13	13	23	1.211	4.751
	Jumlah	104	165	855	33.809	121.708

Sumber : Data Kecamatan Purwodadi Semester II Tahun 2004

Secara Demografi jumlah penduduk Kecamatan Purwodadi adalah 121.708 jiwa, terdiri dari laki-laki sebanyak 60.221 jiwa dan perempuan sebanyak 61.487 jiwa kepadatan penduduk per km² adalah 1750 orang. Apabila dilihat dari kelompok umur komposisi penduduk di Kecamatan Purwodadi adalah sebagai berikut :

Tabel 4.2
Data Jumlah Penduduk Menurut Umur

Nomor	Umur	Jumlah	Persentase
1	00 – 05	14.447	11,87%
2	06 – 16	31.059	25,52%
3	17 – 25	22.468	18,46%
4	26 – 55	41.952	34,47%
5	56 – keatas	11.782	9,68%
	Jumlah	121.708	100,00%

Sumber : Monografi Kecamatan Purwodadi Semester II Tahun 2004

Dari data tersebut jika dikaitkan dengan tugas pelayanan Kartu Keluarga dan Karatu Tanda Penduduk (KK dan KTP) maka secara matematis Pemerintah Kecamatan Purwodadi mempunyai pelanggan atau pengguna jasa pelayanan KK sebanyak 33.309 buah dan KTP sebanyak lebih dari 70.000 jiwa penduduk, karena KK dan KTP merupakan pelayanan wajib bagi penduduk yang berdomisili disuatu wilayah dan khususnya pelayanan KTP berlaku bagi penduduk yang berusia 17 tahun atau sudah pernah menikah.

Sedangkan jika ditinjau dari aspek keagrariaan, tanah hak milik di Kecamatan Purwodadi masih banyak yang belum bersertifikat.

Proses perubahan hak pun banyak terjadi baik berupa jual beli, hibah, pemecahan hak dan sebagainya. Pengaplingan tanah untuk rencana pemukiman banyak terjadi di wilayah Kecamatan Purwodadi. Data tanah di Kecamatan Purwodadi berdasarkan data yang terhimpun dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4.3
Data Tanah Di Kecamatan Purwodadi

No	Uraian	Tahun 2003			Tahun 2004		
		Luas (ha)	Bidang	%	Luas (ha)	Bidang	%
1.	Tanah Bersertifikat	3.105	4.210	18,4	3.105	5.100	22,3
2.	Tanah Belum Bersertifikat	4.730	18.656	81,6	4.730	17.766	77,7
		7.835	22.867	100	7.835	22.867	100

Register Kecamatan Purwodadi Tahun 2003 dan 2004

Dikaitkan dengan tugas pokok pemerintah Kecamatan sebagai penyelenggara pelayanan administratif, maka data pada tabel di atas menunjukkan bahwa pemerintah Kecamatan dituntut untuk mampu memberikan pelayanan terbaik di bidang pertanahan sehingga jumlah tanah yang bersertifikat akan semakin meningkat. Jika dibandingkan data tahun 2003 dan 2004 maka dalam jangka waktu satu tahun hanya ada 890 bidang tanah yang disertifikatkan, merupakan angka yang amat kecil bagi ukuran satu wilayah kecamatan. Hal ini ada beberapa indikasi, diantaranya adalah :

1. Rendahnya kesadaran masyarakat untuk mensertifikatkan tanah.

2. Kurangnya pengetahuan masyarakat akan pentingnya sertifikat tanah.
3. Keengganan masyarakat untuk mengurus sertifikat tanah, karena sulitnya prosedur, waktu lama dan biaya mahal.

Melihat kondisi di atas, maka pemerintah Kecamatan Purwodadi perlu memberikan sosialisasi pemahaman tentang pentingnya sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah. Hal lain yang wajib dilakukan oleh aparat adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya khususnya dalam hal proses pensertifikatan tanah sehingga masyarakat mendapatkan kemudahan baik prosedur maupun kepastian waktu dan biaya.

a. Visi dan Misi Organisasi

Visi adalah gambaran atau cita-cita yang ingin diwujudkan oleh suatu organisasi masa depan. Misi adalah cara yang ditempuh oleh organisasi untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan. Demikian halnya dengan Pemerintah Kecamatan Purwodadi. Dalam menjalankan roda organisasi pemerintah Kecamatan berpegang pada visi dan misi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten, jadi kecamatan tidak mempunyai visi dan misi yang spesifik. Visi tersebut adalah : "Menciptakan masyarakat Grobogan yang madani dalam tata kehidupan yang demokratis, mandiri, kreatif dan produktif dilandasi oleh akhlak mulia dan menjunjung tinggi supremasi hukum, bertumpu pada keunggulan hasil industri kecil, pertanian dan pariwisata dalam rangka mencapai kesejahteraan lahir dan batin berdasarkan Pancasila dan UUD 1945".

Dalam rangka mewujudkan visi tersebut maka ditetapkan misi sebagai berikut :

1. Pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada potensi daerah, kekayaan alam dan kreatifitas/keunggulan SDM.
2. Menggali sumber-sumber pendapatan potensial daerah yang ditujukan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.
3. Meningkatkan kualitas SDM melalui sistem pendidikan untuk semua (*education for all*) dan berpihak pada yang lemah (*option for the poors*).
4. Membangun tata hubungan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, berbangsa dalam NKRI melalui prinsip demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan supremasi hukum serta menjamin stabilitas politik dan keamanan daerah, dengan landasan kepada iman dan taqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
5. Terwujudnya pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa (*good government*) yang ditopang dengan birokrasi modern, jujur dan berakhlak mulia.
6. Membangun industri kecil dan menengah serta kerajinan rakyat bertumpu pada potensi ekonomi daerah.
7. Mengembangkan sistem informasi yang senantiasa dimutakhirkan sesuai dengan perkembangan keadaan sebagai upaya mempromosikan daerah, perkembangan sarana telekomunikasi dan informasi semakin lengkap dan merata di setiap kecamatan.

8. Meningkatkan perencanaan pembangunan yang aspiratif, responsif inovasi, terpadu dengan melibatkan semua *stakeholder* pembangunan dan mengikutsertakan secara aktif peran serta masyarakat dalam partisipasi pada perencanaan dan pelaksanaan pembangunan disegala bidang.

Kedelapan misi tersebut merupakan misi yang harus dilaksanakan oleh setiap instansi/unit kerja yang ada di lingkungan pemerintah Kabupaten Grobogan, termasuk Pemerintah Kecamatan Purwodadi.

b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi

Kedudukan, tugas pokok dan fungsi Kecamatan diatur dalam Keputusan Bupati Grobogan Nomor 3128 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas Jabatan Kantor Kecamatan sebagai penjabaran dari Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Kecamatan di Kabupaten Grobogan. Berdasarkan Keputusan Bupati tersebut Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, dengan tugas pokok membantu Bupati dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah Kecamatan. Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut Camat mempunyai fungsi :

1. Menyusun program kerja dan rencana kegiatan berdasarkan kegiatan sebelumnya, sebagai bahan untuk melaksanakan kegiatan, berdasarkan peraturan yang berlaku.
2. Menjabarkan perintah atasan dengan memahami dan mengurai agar pelaksanaan tugas terarah sesuai kebijakan.
3. Memberikan petunjuk kepada bawahan untuk sinkronisasi pelaksanaan tugas.
4. Melaksanakan kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan, dilingkungan Kecamatan, pembuatan laporan, mengisi buku administrasi berdasarkan petunjuk yang berlaku dalam rangka tertib administrasi.
5. Melaksanakan sosialisasi dan pembinaan kebijakan Pemerintah Daerah.
6. Memberikan petunjuk kepada pejabat struktural di lingkungan pemerintah Kecamatan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.
7. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat.
8. Memberikan rekomendasi permohonan perijinan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku sesuai kewenangan.
9. Melaksanakan pengamanan, pengawasan, pelaksanaan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati.
10. Melaksanakan pembinaan dan program kependudukan, pencacatan sipil dan keluarga berencana.

11. Melaksanakan pembinaan program pemukiman penduduk dan transmigrasi.
12. Menyusun produk hukum Kecamatan.
13. Melaksanakan administrasi Pemilihan Umum, pemilihan Kepala Daerah secara tertib dan teratur sesuai peraturan perundangan yang berlaku.
14. Menertibkan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga dan Surat Keterangan Pindah Penduduk dan administrasi kependudukan lainnya.
15. Melaksanakan pembinaan ketenagakerjaan, perekonomian, usaha industri kecil, bantuan pembangunan desa, usaha tani, usaha melestarikan sumber daya alam dan lingkungan hidup serta pertanian.
16. Melaksanakan Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Kecamatan.
17. Melaksanakan pembinaan program pemanfaatan asset Desa Kelurahan dan pembinaan pemanfaatan sarana Pemerintah Daerah.
18. Menyusun Rencana Strategis (Renstra) dan laporan akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip) Kecamatan sebagai wujud pertanggungjawaban kinerja aparatur.
19. Menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja kecamatan, penggunaan biaya lain untuk penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

20. Membuat laporan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan kecamatan kepada atasan.
21. Melaksanakan pengawasan dan pembinaan keagrariaan.
22. Memberikan saran dan pertimbangan kepada atasan untuk kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan.
23. Menyusun telaah staf berkaitan bidang tugas pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan Kecamatan.
24. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang dan tugasnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, bahwa Camat dapat ditunjuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara, dalam wilayah yang dipimpinnya dan berlaku sampai yang bersangkutan diberhentikan dari jabatan camat dalam wilayah kecamatan dimaksud. PPAT Camat diangkat oleh Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Propinsi. Dalam pelaksanaan tugasnya PPAT Camat dibantu oleh seorang sekretaris PPAT yang diangkat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atas usul PPAT Camat dari seorang pegawai/staf Kecamatan yang dipandang mampu. Dalam kapasitasnya sebagai PPAT, Camat berhak mengeluarkan akta tanah sedangkan proses sertifikat dikeluarkan oleh instansi yang berwenang dalam hal ini Kantor Pertanahan.

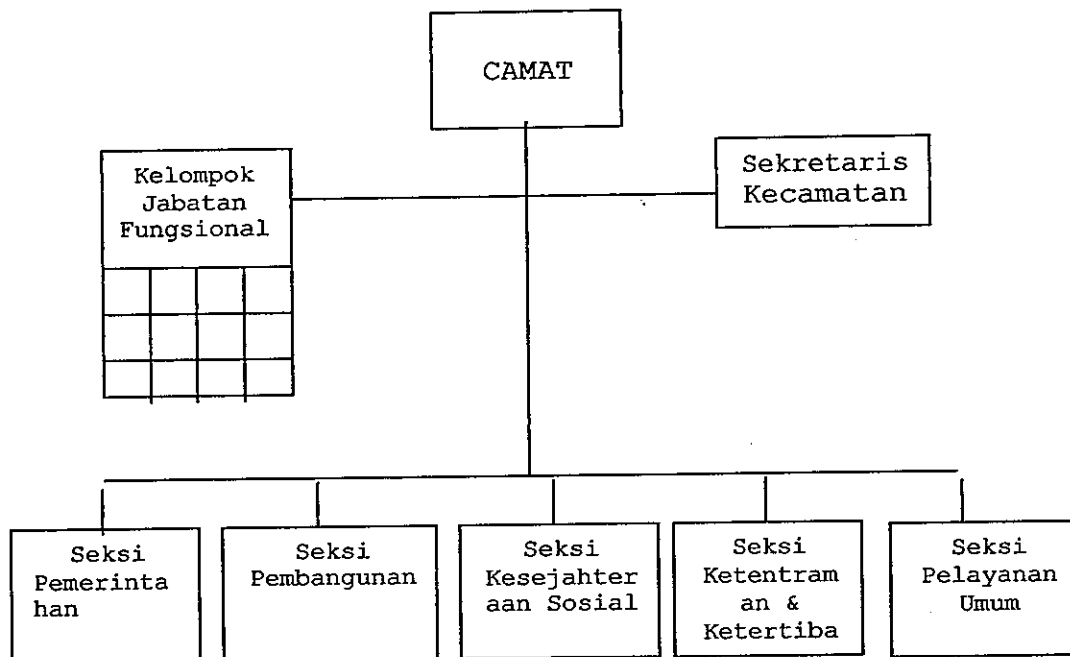
c. Struktur Organisasi

Struktur organisasi akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Lebih lanjut struktur akan berdampak terhadap cara orang melakukan tugas (bekerja) dalam organisasi. Struktur organisasi juga dapat digunakan untuk mempengaruhi sikap dan perilaku seseorang dalam organisasi. Struktur organisasi Kecamatan di Kabupaten Grobogan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Kecamatan dalam Lingkungan Kabupaten Grobogan. Sebenarnya tidak ada perubahan yang berarti pada struktur organisasi Kecamatan dibanding dengan struktur yang terdahulu. Struktur Kecamatan Purwodadi terdiri dari :

- a. Camat
- b. Sekretariat Kecamatan
- c. Seksi Pemerintahan
- d. Seksi Pembangunan
- e. Seksi Kesejahteraan Sosial
- f. Seksi Ketentraman dan Ketertiban
- g. Seksi Pelayanan Umum
- h. Kelompok Jabatan Fungsional

Sekretariat Kecamatan dan seksi-seksi tersebut dipimpin oleh seorang Sekretaris dan Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Lebih jelas struktur organisasi Kecamatan disajikan dalam gambar sebagai berikut :

Gambar 4.1
Struktur Organisasi Kecamatan di Wilayah Kabupaten Grobogan
Sesuai dengan Perda Nomor 30 Tahun 2004



Sumber : Perda Nomor 30 Tahun 2004

d. Kepegawaian

Dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya Pemerintah Kecamatan Purwodadi didukung oleh 32 orang personil dengan komposisi menurut golongan, tingkat pendidikan dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4.4
Komposisi Personil pada Kantor Kecamatan Purwodadi
Menurut Pendidikan dan Jenis Kelamin

Golongan	Pendidikan					Jenis Kelamin		Ket
	SD	SLTP	SLTA	S1	S2	L	P	
IV/a				1		1		Camat
III/a- III/d			9	8		11	6	
II/a – II/d		4	4			8		
I/a – I/d		1				1		
Honorer		3	2	1		4	2	
Jumlah		8	15	10		25	8	

Sumber : Kantor Kecamatan Purwodadi,

Berdasar data tersebut, terutama dari latar belakang pendidikan, personil tidak menjadi permasalahan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi Kabupaten Grobogan.

e. Sarana dan Prasarana

Sarana Pelayanan ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan Kantor Kecamatan Purwodadi. Sarana pelayanan yang ada di Kecamatan Purwodadi adalah sebagai berikut :

Tabel 4.5
Sarana Pelayanan di Kantor Kecamatan Purwodadi

No.	Jenis Barang	Jumlah	Keterangan
1	Komputer	2 Unit	Baik
2	Mesin Ketik	5 Unit	Sedang
3	Kendaraan Dinas roda 4	1 buah	Baik
4	Kendaraan dinas roda 2	3 buah	Baik
5	Meja	25 buah	Baik
6	Kursi	45 buah	Sedang
7	TV	1 buah	Sedang
8	Telepon	1 buah	Baik
9	Faksimili	1 buah	Baik
10	Ruang Tunggu/Tamu	1 ruang	Sedang
11	Ruang Rapat	2 ruang	Sedang
12	Ruang Sekretariat	3 buah	Sedang
13	Ruang Pely.KK/KTP	1 ruang	Sedang
14	Lemari Arsip	4 buah	Sedang
15	Filing Cabinet	4 buah	Baik
16	Papan pengumuman	1 buah	Sedang
17	Wireless/Pengeras suara	1 buah	Sedang
18	Toilet	2 ruang	Sedang
19	Mushola	1 ruang	Sedang

Sumber : Buku Inventaris Kecamatan Purwodadi

B. HASI PENELITIAN

1. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan pelayanan akta tanah yang diselenggarakan oleh pemerintah kecamatan adalah merupakan salah satu bagian dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Camat yaitu "penyelenggaraan pelayanan administrasi kepada masyarakat dan pelayanan teknis/administratif

kepada perangkat daerah di wilayah". Secara legal formal penyelenggaraan pelayanan KK/KTP di Kecamatan Purwodadi dan Kecamatan lain di Kabupaten Grobogan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 7 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Retribusi Penggantian Bea Cetak KTP, KK dan Akta Catatan Sipil. Sedangkan untuk penyelenggaraan pelayanan akta tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Untuk menyelenggarakan pelayanan KTP Camat menunjuk seorang staf sebagai penanggung jawab utama pelayanan dan menunjuk beberapa orang staf lain sebagai pembantu. Sesuai dengan uraian tugasnya Kepala Seksi Pemerintahan selaku penanggung jawab pelayanan KK dan KTP dibantu oleh Kepala Seksi Pelayanan Umum sebagai koordinator pelaksanaan semua jenis pelayanan di Kecamatan. Sedangkan sebagai pelaksananya adalah 4 (empat) orang staf masing-masing satu orang sebagai operator komputer, satu orang sebagai operator camera dan dua orang sebagai pencatat dan peneliti dokumen.

Sedangkan untuk menyelenggarakan pelayanan akta tanah Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diangkat oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi Jawa Tengah mengusulkan seorang staf sebagai sekretaris PPAT yang dikukuhkan dengan Surat

Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan. Tugas sekretaris PPAT tersebut adalah membantu PPAT (Camat) dalam memberikan pelayanan pertanahan kepada masyarakat.

Untuk mengetahui akuntabilitas penyelenggaraan kedua pelayanan publik tersebut peneliti menggunakan indikator-indikator kinerja yang meliputi (a) 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; (b) Solusi atau tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila masyarakat pengguna jasa mengalami kesulitan dalam pelayanan; dan (c) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi. Hasil pengakajian terhadap ketiga indikator tersebut adalah sebagai berikut :

a. Acuan Pelayanan

Pelayanan publik akan mempunyai akuntabilitas tinggi apabila acuan utama penyelenggaraannya selalu berorientasi kepada pengguna jasa. Kepuasan pengguna jasa harus selalu mendapat perhatian dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik, karena merekalah sebenarnya penguasa negeri ini, yang membiayai birokrasi melalui pajaknya. Mereka berhak atas pelayanan terbaik pelayannya yaitu birokrasi. Untuk itu acuan penyelenggaraan pelayanan publik yang digunakan harus senantiasa berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa acuan penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi adalah berbagai aturan dan ketentuan formal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 7 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Retribusi Penggantian Bea Cetak Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan dan Akta Catatan Sipil. Sedangkan untuk penyelenggaraan pelayanan akta tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk pelayanan Akta Tanah.

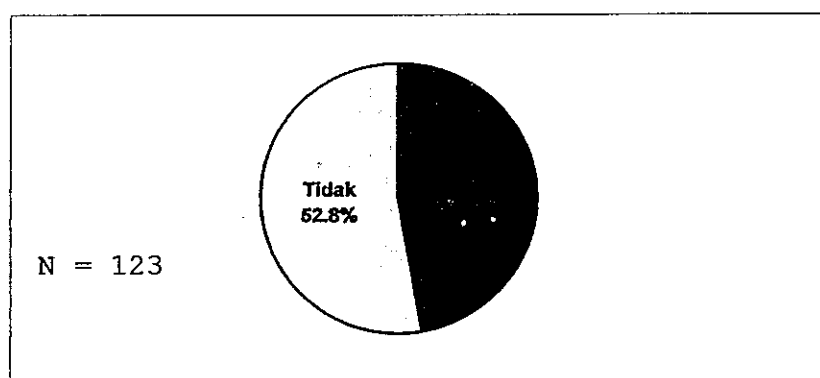
"Yang menjadi acuan dalam pelayanan KK dan KTP adalah Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 7 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Retribusi Penggantian Bea Cetak Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan dan Akta Catatan Sipil. Sedangkan untuk pembuatan akta tanah berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). (Kasi Pemerintahan Kecamatan).

Pada prinsipnya kedua aturan tersebut telah mengatur standart pelayanan sebagaimana Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/ Kep/ MEN. PAN/ 7 / 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang sekurang-kurangnya meliputi prosedur pelayanan, waktu, biaya, produk, sarana prasarana, kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Hanya saja dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai penyimpangan sehingga belum sepenuhnya memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa. Hal ini terlihat dari jawaban responden terhadap kepuasan pelayanan yang di terima.

Gambar 4.2

**Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik
di Kantor Kecamatan Purwodadi**



Sumber : Data Primer, 2004

Lebih jauh menurut responden sumber ketidakpuasan tersebut meliputi 3 (tiga) penyebab utama yang sangat berpengaruh, yaitu :

- 1) Waktu Penyelesaian (33,3 %)
- 2) Biaya Pelayanan (26 %)
- 3) Sarana Prasarana (19,5 %)

Disamping 3 (tiga) penyebab utama di atas, masih ada yang berpendapat lain bahwa sumber ketidakpuasan disebabkan pula oleh :

- 1) Prosedur Pelayanan yang Berbelit-belit (6,5 %)
- 2) Keramahan Petugas (5,7 %)
- 3) Kejelasan Informasi (2,5 %)

Hal ini dapat dimaklumi karena apabila dilihat lebih jauh, kedua acuan pelayanan tersebut maupun ketentuan pelaksanaannya tidak mengatur hal-hal yang menjadi sumber ketidakpuasan pelayanan. Misalnya seperti lamanya waktu pelayanan, kedua peraturan tersebut baik Perda Nomor Nomor 7 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Retribusi Penggantian Bea Cetak Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan dan Akta Catatan Sipil maupun Peraturan tentang Pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak mengatur secara tegas waktu pelayanan. Akibat dari tidak adanya batasan waktu tersebut adalah ketidakpastian pelayanan dan dampaknya munculnya kekecewaan pengguna jasa dalam pelayanan. Salah seorang responden , walaupun dengan nada merndah karena merasa tidak enak dengan petugas tetapi karena pelayanan yang diterima kurang memuaskan, menyatakan :

"Sebenarnya pelayanan di Kecamatan ini cukup baik, tetapi yang sering mengecewakan kenapa tidak bias selesai cepat. Saya mengurus KK dan KTP ini sudah sejak kemarin dan baru jadi sekarang. Saya ingin pembuatan KK dan KTP itu bias langsung jadi seperti cerita anak saya waktu mengurus KTP di Jakarta, walaupun mahal". (Responden)

Hasil observasi menunjukkan bahwa pelayanan KTP yang menurut kewajaran dan akal sehat seharusnya dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 30 menit, dalam pelaksanaannya membutuhkan waktu lebih dari satu hari. Hal ini dapat dilihat dari rata-rata lamanya waktu tunggu pengguna jasa yang mencari KK dan KTP Mereka rata-rata harus menunggu dalam waktu lebih dari satu hari, sehingga tidak jarang pengguna jasa memutuskan untuk pulang dan kembali lagi esok harinya karena tidak sabar. Kecuali apabila memberikan tambahan biaya agar supaya permohonan dapat cepat dipenuhi. Seorang responden yang kebetulan seorang pebisnis yang selalu menghargai waktu sebagai uang, mengemukakan :

"Saya lebih suka membayar lebih dari tarif yang ada daripada saya membuang waktu hanya untuk antri mengurus KTP yang sehari-hari, asalkan KTP saya langsung jadi". (Responden)

Bahkan observasi juga menemukan adanya penumpukan berkas permohonan pelayanan KK dan KTP yang jumlahnya lebih dari 100 permohonan. Menurut petugas permohonan tersebut belum dapat diproses karena persediaan blanko KTP habis, komputer cuma satu, printer rusak, baterai kamera drop dan sebagainya. Alasan lain yang biasanya dikemukakan terhadap keterlambatan pelayanan ini adalah petugasnya sedang keluar makan, menjemput anak sekolah atau bahkan alasan yang tidak jelas.

Demikian halnya dalam pelayanan akta tanah, baik dalam Peraturan Tata Cara Pembuatan Akta maupun dari pemerintah kabupaten dan pemerintah kecamatan tidak memberikan ketentuan yang jelas dan tegas mengenai batasan waktu pelayanan. Batasan waktu penyelesaian pelayanan biasanya ditentukan sendiri oleh petugas setelah memeriksa kelengkapan persyaratan yang masuk dengan memperhatikan beban kerja petugas pada saat itu termasuk keberadaan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (P P A T), sehingga lama waktu penyelesaian pelayanan sangat variatif dan tidak pasti. Lebih ironis lagi apabila petugas sedang tidak dalam keadaan sehat sehingga enggan untuk melaksanakan tugas.

Tidak adanya batasan waktu yang tegas tersebut mengakibatkan kedua pelayanan penuh dengan ketidakpastian dan dampaknya adalah akan sangat merugikan pengguna jasa karena *opportunity cost* (perhitungan waktu) pelayanan menjadi mahal.

Pemerintah dalam berbagai sosialisasinya bahkan akan mengutamakan pelayanan masyarakat, pelayanan prima menjadi kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah, tetapi kenyataannya kondisi sebagaimana dijelaskan diatas ternyata tidak mampu menggugah kreatifitas dan inisiatif birokrasi untuk mencari jalan keluar terhadap permasalahan yang ada. Birokrasi hanya terpaku pada aturan-aturan yang telah ditetapkan, mereka enggan untuk mengambil inisiatif dalam rangka memecahkan permasalahan yang terjadi.

Akan tetapi jika berkaitan dengan biaya pelayanan berbagai aturan dan ketentuan formal tersebut seakan-akan tidak dihiraukan oleh birokrasi. Pelayanan KK yang seharusnya masyarakat hanya membayar Rp.3.500,- dan KTP yang seharusnya hanya membayar Rp. 5.000,- pada kenyataannya harus membayar rata-rata Rp. 10.000,- sampai dengan Rp. 15.000,-, bahkan untuk proses cepat bisa sampai Rp.20.000,-. Pelayanan akta tanah yang seharusnya hanya 1% dari taksiran nilai tanah, masyarakat harus membayar 1,5% sampai dengan 2 % dari taksiran nilai tanah.

Dari kedua fakta tersebut terlihat bahwa aparat menggunakan standar yang tidak konsisten dalam menyelenggarakan pelayanan. Ketika berbicara waktu, prosedur dan mekanisme, maka aturan menjadi sakral dan harus dilaksanakan, tetapi pada saat berbicara masalah biaya maka aturan sering diabaikan dan bahkan cenderung dilanggar.

Produk pelayanan juga merupakan satu hal yang tidak dapat diabaikan. Produk KTP misalnya dirasa kurang baik kualitasnya bagi sebuah dokumen untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Kertasnya tipis, mudah robek, luntur jika kena air dan foto identitas tidak jelas/kabur sehingga sulit untuk dikenali. Bahkan belakangan ini kualitas blangko tidak memenuhi standart spesifikasi yang ditetapkan pemerintah dan diduga ada penyelewengan dalam proses pengadaannya. Kasus ini sedang ditangani pihak berwajib. Pelanggaran seperti ini sedang menjadi topik pembicaraan masyarakat di wilayah Kabupaten Grobogan

Sarana dan prasarana juga menjadi indikator penting tentang acuan pelayanan. Hal yang sering terjadi misalnya pemrosesan terhambat hanya karena printer rusak, komputer eror, aliran listrik padam, blanko habis, dan sebagainya. Hal-hal semacam ini semestinya tidak perlu terjadi karena segala sesuatunya bisa diantisipasi sebelumnya.

Kompetensi petugas juga menjadi hal yang sangat penting dan akan sangat mempengaruhi proses pelayanan. Seorang operator komputer tidak hanya cukup mahir dalam mengoperasikan komputer tetapi sekaligus harus dapat mengatasi hal-hal kecil atas kerusakan-kerusakan komputer. Kenyataan yang sering terjadi adalah kerusakan komputer kecil sekalipun berarti berhenti semua aktifitas pelayanan, karena harus menunggu tukang untuk memperbaiki kerusakan tersebut sementara tukang yang bersangkutan belum sempat karena banyaknya order.

Indikator lain yang dapat digunakan untuk melihat acuan penyelenggaraan pelayanan publik adalah tindakan petugas pelayanan terhadap masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan pelayanan. Ada beberapa persyaratan pelayanan yang harus dipenuhi oleh pengguna jasa untuk mendapatkan pelayanan. Ketiadaan salah satu persyaratan tersebut dapat menyebabkan kegagalan pelayanan. Persyaratan pelayanan dimaksud adalah sebagai berikut :

Tabel 4.6
Persyaratan Pelayanan

Jenis Pelayanan	Persyaratan Pelayanan	Keterangan
1. Pelayanan KK	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surat Pengantar RT/RW 2. Formulir DK-1 yang ditandatangani dan stempel RT,RW dan Kades/Lurah 3. FC KK lama (untuk perpanjangan), Surat Nikah/Surat Kelahiran/Ijasah/ Surat Pindah (untuk tambahan) 	Salinan/Copy surat harus dilegalisir/ disahkan oleh Kepala Desa/Lurah
2. Pelayanan KTP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Surat Pengantar RT/RW 2. Formulir KP 1 yang ditanda tangani dan distempel oleh Kades/Lurah 3. Copy Kartu Keluarga 4. Pas Photo Ukuran 3x3 dua lembar 	Salinan/copy surat harus dilegalisir disahkan oleh Kepala Desa/Lurah
3. Pelayanan Pembuatan Akta Tanah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bukti kepemilikan Hak <ul style="list-style-type: none"> ~ Petok D ~ Salinan letter C ~ Sertifikat 2. Copy KTP suami istri kedua belah 3. Copy Kartu Keluarga 4. SPPT PBB 5. Bukti Pelunasan PBB 6. Surat Kematian (waris) 	Semua salinan/copy harus dilegalisir disahkan oleh Kepala Desa

Sumber : Kantor Kecamatan Purwodadi

Penyelenggaraan pelayanan yang akuntabel akan selalu berusaha memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat pengguna jasa meskipun persyaratan mereka tidak lengkap.

Karena besar kemungkinan ketidaklengkapan persyaratan tersebut bukan semata kesalahan pengguna jasa, akan tetapi juga disebabkan karena kesalahan birokrasi yang kurang transparan dalam penyelenggaraan pelayanan. Transparansi ini penting sekali artinya bagi upaya penciptaan akuntabilitas dalam pelayanan publik dengan transparansi masyarakat akan mengetahui standar dan mekanisme pelayanan yang digunakan, sehingga mereka tahu apa seharusnya dilakukan dan dipenuhi untuk mendapatkan pelayanan.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar tindakan petugas terhadap pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan adalah memberitahukan cara melengkapi persyaratan pelayanan yaitu sebesar 50,4 % yang berarti masyarakat pengguna jasa harus memenuhi peraturan dan prosedur pelayanan yang telah ditentukan terlebih dahulu, sebelum pelayanan yang diinginkan dapat diproses. Menurut petugas terutama petugas Pembantu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kelengkapan tersebut sangat diperlukan untuk mengecek kebenaran dan keabsahan kepemilikan tanah. Hal ini dapat dimaklumi mengingat masalah tanah akan mempunyai implikasi hukum yang sangat luas bagi masyarakat sehingga diperlukan kehati-hatian dan kecermatan dalam memberikan pelayanan. Demikian halnya dengan KK dan KTP adalah dokumen penting yang merupakan bukti identitas diri, memiliki implikasi terhadap tindakan-tindakan kriminal/pidana seperti penipuan, pencurian, terorisme dan lain-lain.

Akan tetapi jika hal tersebut terjadi pada pelayanan yang tidak mempunyai implikasi hukum yang berarti bagi masyarakat, tentu tindakan tersebut tidak sepatutnya dilakukan oleh petugas. Sedangkan tindakan lainnya sebanyak 33,3 % petugas tetap memproses pelayanan dengan catatan pengguna jasa harus melengkapinya kemudian dan 13 % petugas menolak memberikan pelayanan dan 2,6 % membiarkan pengguna jasa/acuh tak acuh. Hal tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi lebih cenderung mengacu pada peraturan dan prosedur pelayanan yang telah ditetapkan dari pada kepuasan masyarakat. Orientasi yang berlebihan terhadap peraturan dan prosedur tersebut ini juga tercermin dari pengakuan responden berikut ini :

*“Saya ini orang awam, tidak tahu administrasi dalam birokrasi, begitu saya lengkapi permohonan dari kelurahan, saya langsung ke kecamatan, tetapi saya harus kembali ke kelurahan gara-gara permohonan belum distempel kepala kelurahan, padahal saat itu stempel sedang dibawa Pak Lurah rapat di kabupaten. Saya harus menunggu hari berikutnya untuk kembali ke Kelurahan dan Kecamatan agar permohonan KTP saya dapat diproses. Berkas yang belum distempel kan bukan kesalahan saya tetapi sebenarnya adalah kelalaian petugas kelurahan.”
(Responden)*

Komitmen untuk melaksanakan dan menegakkan peraturan di kalangan birokrasi memang merupakan suatu keharusan, akan tetapi komitmen yang berlebihan dan membabi buta akan sangat kontra produktif bahkan sangat merugikan.

Tidak semua kekurangan persyaratan berkas permohonan mutlak kesalahan pengguna jasa, tetapi sering juga dilakukan karena keteledoran petugas. Hal ini tidak perlu terjadi apabila petugas melaksanakan tugasnya secara profesional.

Fakta demikian tentu tidak dapat dilepaskan dari sistem penilaian kinerja selama ini. Penilaian kinerja tidak didasarkan pada pencapaian output dan outcome akan tetapi lebih didasarkan pada ketaatan terhadap prosedur dan ketentuan yang berlaku. *Reward* (penghargaan) diberikan kepada aparat yang berkerja sesuai dengan prosedur dan ketentuan meskipun output yang dihasilkan sangat kecil, sedangkan *punishment* (hukuman/sanksi) diberikan kepada aparat yang menyalahi prosedur dan ketentuan meskipun ia mempunyai kinerja yang baik. Sistem penilaian kinerja demikian tidak akan memotivasi akan tetapi justru mendemotivasi aparat birokrasi untuk meningkatkan kinerjanya bahkan akan mematikan kreativitas dan daya inovasi aparat birokrasi. Untuk itu perlu kiranya dilakukan reformasi sistem penilaian kinerja di lingkungan birokrasi dengan lebih menekankan pada output pekerjaan dibandingkan prosedur.

b. Prioritas Pemenuhan Kepentingan Pengguna Jasa

Pelayanan publik yang akuntabel adalah pelayanan yang mengutamakan dan menempatkan kepentingan masyarakat pengguna jasa sebagai prioritas utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berbagai sumber daya yang dimiliki organisasi harus dicurahkan dan diprioritaskan untuk memenuhi kepentingan pengguna jasa. Dengan memberikan prioritas pada pemenuhan kepentingan masyarakat pengguna jasa di atas kepentingan yang lain, berarti birokrasi memberikan penghargaan terhadap eksistensi masyarakat sebagai pengguna jasa sekaligus sebagai *principal agent* yang harus mendapatkan prioritas pelayanan dari abadinya yaitu birokrat.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi prioritas pemenuhan kepentingan/kebutuhan masyarakat belum sepenuhnya dapat direalisasikan. Berbagai sumber daya organisasi tidak sepenuhnya dikonsentrasikan untuk pemenuhan kepentingan pelayanan masyarakat akan tetapi juga dikonsentrasikan untuk kepentingan lain. Banyak aparat pelayanan selain mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan, juga dibebani oleh tugas-tugas lain yang tidak ada kaitannya dengan tugas pelayanan. Seperti kegiatan hari jadi kabupaten, piket/jaga malam dengan kompensasi tidak masuk kerja pada keesokan harinya, kebersihan lingkungan kantor dan bagi petugas pelayanan yang kebetulan perempuan harus ikut kegiatan PKK, Dharma Wanita, pembinaan PKK ke Desa dan sebagainya. Bahkan bagi petugas yang bersuamikan seorang aparat/PNS dengan tugas pada Instansi yang berbeda, juga mempunyai kewajiban untuk ikut aktif dalam kegiatan PKK atau Dharma Wanita di tempat suaminya bekerja.

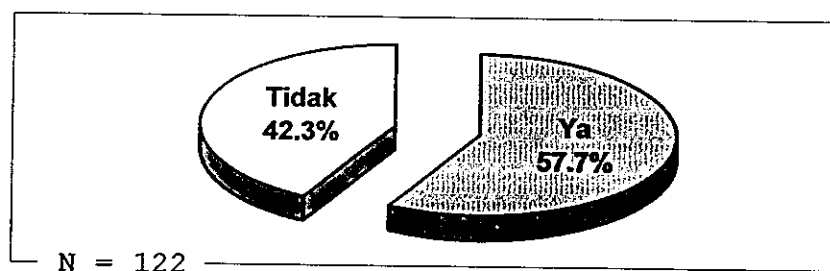
Sebagai staf kecamatan saya yang mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, saya juga ditunjuk sebagai pengurus PKK kecamatan. Saya harus ikut

aktif mendampingi atau kadang-kadang mewakili Ibu Camat mengikuti kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh PKK baik tingkat Kecamatan maupun Kabupaten. Misalnya Rapat Kerja, pembinaan ke desa-desa, pertemuan rutin, dan lain-lain. Selain itu sebagai istri Pegawai Negeri Sipil saya juga ditunjuk sebagai pengurus Dharma Wanita di instansi suami saya. Kadang-kadang saya tidak enak dengan teman-teman, karena saya sering tidak dikantor karena urusan PKK dan Dharma Wanita. Kegiatan yang berkaitan dengan PKK itu banyak sekali, bahkan hamper setiap minggu ada dan sering lebih dari sekali dalam seminggu". (Staf Kecamatan)

Tugas-tugas tersebut belum termasuk kegiatan-kegiatan lain yang seringkali dilakukan oleh seorang aparat dalam rangka kepentingan pribadinya atau keluarganya, seperti mengantar dan menjemput anak ke sekolah, berbelanja atau bahkan sekedar makan-makan di warung. Berbagai tugas dan pekerjaan sampingan yang dilakukan oleh aparat tersebut berdampak pada terbengkalainya tugas pokok pelayanan dan tertundanya proses pelayanan. Sehingga wajar apabila masih cukup banyak responden yang menyatakan harus menunggu lama (lebih dari satu jam) untuk mendapatkan pelayanan dikarenakan petugas tidak ada di tempat.

Gambar 4.3

Pengguna Jasa Harus Menunggu karena Petugas tidak ada



Sumber : Data Primer, 2004

Sesuai hasil pengamatan lapangan pelaksanaan berbagai tugas dan urusan di luar tugas pelayanan tersebut rata-rata memerlukan waktu lebih lebih dari dua jam, bahkan kadang-kadang sehari penuh. Untuk mengatasi kondisi yang demikian biasanya ditunjuk petugas pengganti, untuk memberikan pelayanan sehingga waktu tunggu pengguna jasa/pencari layanan tidak lebih lama. Akan tetapi lamanya waktu pelayanan tersebut tidak dapat diatasi dengan keberadaan petugas pengganti jika Camat selaku PPAT sebagai pejabat satu-satunya yang berhak menanda tangani Akta, tidak ada di tempat karena berbagai urusan di Kabupaten maupun di tempat lain. Implikasinya adalah tertundanya pelayanan dalam waktu yang lebih lama lagi.

Fenomena penunjukkan petugas pengganti ini hanya pada pelayanan KTP dan tidak terjadi pada pelayanan pembuatan akte tanah. Pelayanan akte tanah terkesan tertutup bagi petugas lain sehingga apapun yang terjadi pelayanan ini tidak akan dapat diberikan selama petugasnya tidak ada di tempat. Kesan tertutup pada pelayanan akta tanah tersebut disebabkan karena *pertama*, secara legal formal pelayanan akta tanah hanya dapat dilayani oleh petugas yang telah ditunjuk yang penetapannya dilakukan melalui Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan atas usul Camat. *Kedua*, pertimbangan praktis, masalah tanah merupakan masalah dengan dampak hukum yang luas sehingga diperlukan ketelitian dan kecermatan dalam pelayanan, penunjukkan petugas pengganti dikhawatirkan akan mempengaruhi kecermatan, ketepatan dan keakuratan dalam pelayanan.

Pengalaman dari seorang responden di bawah ini kiranya memperkuat temuan di atas.

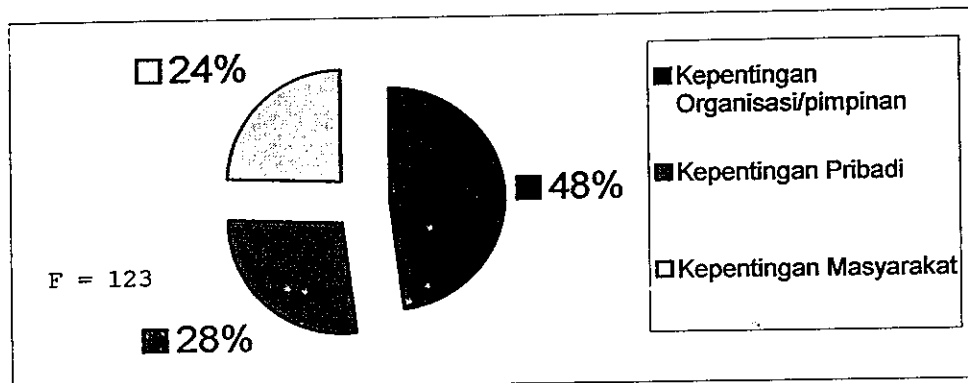
Pernah saya datang ke Kantor Kecamatan untuk mengurus KK dan KTP, tetapi di Kantor tersebut hanya ada dua orang piket Kecamatan dan tidak ada pegawai yang lain, Menurut piket, pegawai yang lain ikut kegiatan Panitia Karnaval HUT Kemerdekaan, sehingga kegiatan pelayanan untuk hari itu tidak bisa dilayani. (Responden)

Pada waktu itu saya sedang mengurus KTP dan sekaligus mengurus mutasi tanah, ketika saya mengurus KTP, ternyata petugas yang biasa menangani tidak ada katanya sedang pergi ke kabupaten, kemudian saya dilayani oleh petugas lain dan KTP saya bisa selesai meskipun agak lama. Sedangkan pada waktu saya mengurus mutasi tanah, secara kebetulan tugasnya katanya sedang disuruh Pak Camat menjemput anak, saya disarankan oleh petugas lain untuk menemui langsung petugas yang dimaksud agar tidak salah nanti, jadi tidak ada petugas pengganti seperti KTP. Setelah saya tunggu sampai siang ternyata petugas tersebut tak kunjung datang". (responden)

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa birokrasi belum sepenuhnya memberikan penghargaan yang layak pada masyarakat. Masyarakat masih ditempatkan pada kedudukan yang lemah sehingga kepentingannya seringkali dipinggirkan oleh kepentingan yang lain bahkan oleh kepentingan pribadi. Adanya petugas yang pergi ke warung atau pasar pada saat jam kerja, mengantar dan menjemput anaknya ke sekolah, dan sebagainya, merupakan fakta yang membuktikan bahwa kepentingan masyarakat belum menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. di Kantor Kecamatan Purwodadi. Fakta ini juga didukung oleh pendapat responden tentang prioritas pemenuhan kepentingan oleh petugas.

Gambar 4.4

Prioritas pemenuhan Kepentingan oleh petugas



Sumber : Data Primer 2004

Penempatan pemenuhan kepentingan organisasi bahkan kepentingan individu di atas pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan, menunjukkan bahwa "birokrasi sebagai abdi masyarakat" masih sebatas "*lip service*" belum dijiwai dan dimaknai oleh birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi.

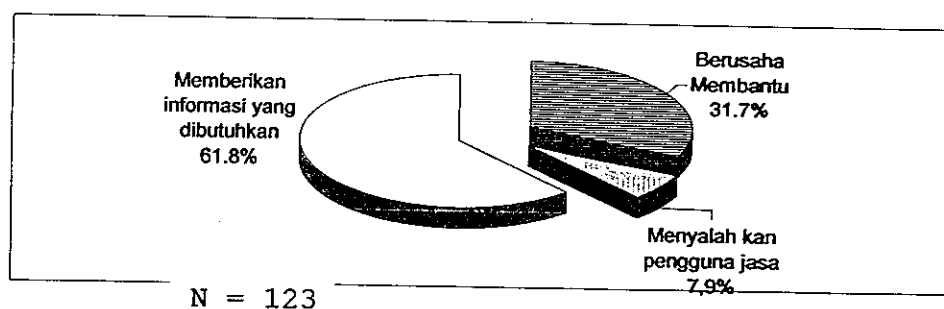
c. Solusi Petugas

Masyarakat Kecamatan Purwodadi sangat multikompleks dengan latar belakang pendidikan, social dan sumber daya yang berbeda-beda. Dengan berbagai keterbatasan yang ada, masyarakat pengguna jasa seringkali menghadapi kesulitan dalam upayanya mencari pelayanan, seperti pemahaman terhadap peraturan/prosedur atau pemenuhan persyaratan pelayanan. Salah satu cirri pelayanan publik yang akuntabel

adalah pelayanan yang memberikan solusi atau jalan keluar bagi pelanggannya apabila masyarakat mengalami kesulitan. Solusi yang diberikan adalah solusi terbaik bagi pengguna jasa guna kemudahan pelayanan. Kadang-kadang solusi yang diberikan petugas bukan untuk mempermudah pelayanan tetapi menambah persyaratan yang justru cenderung menyulitkan pengguna jasa. Hakikat birokrasi adalah pelayan masyarakat, sudah menjadi kewajiban bagi seorang pelayan untuk melayani dan membantu tuannya dalam memenuhi dan mengatasi kesulitan yang dihadapi.

Gambar 4.5

Solusi Petugas terhadap kesulitan yang dihadapi oleh pelanggan



Sumber : Data Primer, 2004

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa terhadap kesulitan yang dihadapi pengguna jasa, solusi yang diberikan oleh aparat pelayanan Kantor Kecamatan Purwodadi sebagian besar berupa solusi memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pengguna jasa, baru kemudian solusi berusaha membantu bahkan ada aparat yang tidak memberikan solusi akan tetapi justru menyalahkan pengguna jasa. Fakta lain diungkapkan oleh seorang responden sebagai berikut :

Bila ada kesulitan petugas biasanya memberikan penjelasan. Tetapi penjelasan yang disampaikan justru akan menambah beban persyaratan yang harus saya penuhi, karena jurang ini kurang itulah. Biasanya saya minta bagaimana caranya yang penting cepat jadi. Saya nurut, prinsipnya tahu sama tahulah. (responden)

Pengakuan responden tersebut menunjukkan bahwa birokrasi akan memberikan solusi yang menguntungkan pengguna jasa apabila ia sendiri juga untung. Maka hanya orang-orang yang "ngerti" atau orang-orang yang "tahu" yang akan mendapatkan solusi/kemudahan dari petugas. Menurut observasi orang-orang yang "ngerti" tersebut adalah orang-orang yang telah dikenal dengan baik oleh petugas, seperti Kepala Desa, perangkat desa atau teman dekat petugas. Pemberian solusi bersyarat tersebut menunjukkan bahwa aparat birokrasi pelayanan belum sepenuhnya memahami eksistensinya dengan benar. Birokrasi sebagai abdi pelayanan seharusnya mampu dan mau memberikan solusi terbaik yang memudahkan pengguna jasa tanpa syarat apapun bagi masyarakat. Untuk itu pemahaman eksistensi birokrasi sebagai abdi masyarakat dan eksistensi masyarakat pengguna jasa sebagai tuan yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari abadinya dalam penyelenggaraan publik harus mendapatkan perhatian serius dari segenap jajaran birokrasi.

Secara singkat akuntabilitas publik pelayanan di Kantor Kecamatan Purwodadi disajikan dalam matrik berikut :

Tabel 4.7
Matrik Akuntabilitas Pelayanan Kartu Keluarga

Indikator	Seharusnya	Pelaksanaan
<p><i>Acuan Pelayanan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> □ Biaya Pelayanan □ Waktu Pelayanan □ Persyaratan Pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> □ Perda Nomor 7 Tahun 2004 □ Rp. 3.500,- □ Tidak ada ketentuan □ Persyaratan harus terpenuhi 	<ul style="list-style-type: none"> □ Rp. 5000,- s/d Rp. 7.500,- □ Satu jam atau lebih (tidak pasti) □ Pengguna jasa harus memenuhi semua persyaratan pelayanan
<p><i>Perhatian pada Kepentingan Pengguna Jasa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> □ Penggunaan Sumber daya organisasi □ Prioritas pemenuhan kepentingan pengguna jasa 	<ul style="list-style-type: none"> □ Sumber daya organisasi harus dikonsentrasikan untuk kegiatan pelayanan □ Kepentingan dan kebutuhan pengguna jasa merupakan prioritas utama 	<ul style="list-style-type: none"> □ Sumber daya organisasi masih dikonsentrasikan untuk kegiatan diluar pelayanan □ Kepentingan kantor/pimpinan merupakan prioritas utama
<p><i>Solusi Pelayanan</i></p>	<p>Solusi bersifat memecahkan masalah dan membantu pengguna jasa serta tanpa pamrih</p>	<p>Solusi diwarnai "hidden interest" dari petugas untuk mendapatkan keuntungan</p>

Sumber : Data diolah

Tabel 4.8
Matrik Akuntabilitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk

Indikator	Seharusnya	Pelaksanaan
<p><i>Acuan Pelayanan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Biaya Pelayanan <input type="checkbox"/> Waktu Pelayanan <input type="checkbox"/> Persyaratan Pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Perda Nomor 7 Tahun 2004 <input type="checkbox"/> Rp. 5.000,- <input type="checkbox"/> Tidak ada ketentuan <input type="checkbox"/> Persyaratan harus terpenuhi 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Rp. 5.000,- s/d Rp. 10.000,- <input type="checkbox"/> Satu jam atau lebih (tidak pasti) <input type="checkbox"/> Pengguna jasa harus memenuhi semua persyaratan pelayanan
<p><i>Perhatian pada Kepentingan Pengguna Jasa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Penggunaan Sumber daya organisasi <input type="checkbox"/> Prioritas pemenuhan kepentingan pengguna jasa 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sumber daya organisasi harus dikonsentrasikan untuk kegiatan pelayanan <input type="checkbox"/> Kepentingan dan kebutuhan pengguna jasa merupakan prioritas utama 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sumber daya organisasi masih dikonsentrasikan untuk kegiatan diluar pelayanan <input type="checkbox"/> Kepentingan kantor/pimpinan merupakan prioritas utama
<p><i>Solusi Pelayanan</i></p>	<p>Solusi bersifat memecahkan masalah dan membantu pengguna jasa serta tanpa pamrih</p>	<p>Solusi diwarnai "hidden interest" dari petugas untuk mendapatkan keuntungan</p>

Sumber : Data diolah

Tabel 4.9
Matrik Akuntabilitas Pelayanan Akta Tanah

Indikator	Seharusnya	Pelaksanaan
<p>Acuan Pelayanan</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Biaya Pelayanan □ Waktu Pelayanan □ Persyaratan Pelayanan □ Prosedur Pelayanan 	<p>PP Nomor 24 Tahun 1997 PP Nomor 37 Tahun 1998</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 1% dari nilai tanah □ Tidak ada ketentuan □ Persyaratan harus terpenuhi □ Pengguna jasa dan pihak yang terkait harus hadir atau dikuasakan □ Penandatanganan akta harus dilakukan di depan pihak-pihak yang berkepentingan dan disaksikan oleh dua orang saksi 	<ul style="list-style-type: none"> □ 1,5 % dari nilai tanah □ tidak pasti □ Pengguna jasa harus memenuhi semua persyaratan □ Pengguna jasa dan pihak terkait dalam keadaan terpaksa bisa tidak hadir tanpa surat kuasa □ Penandatanganan dapat dilakukan secara sendiri-sendiri dan tidak harus oleh dua orang saksi
<p>Perhatian pada Kepentingan Pengguna Jasa</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Penggunaan Sumber daya organisasi □ Prioritas pemenuhan kepentingan pengguna jasa 	<ul style="list-style-type: none"> □ Sumber daya organisasi harus dikonsentrasikan untuk kegiatan pelayanan □ Kepentingan dan kebutuhan pengguna jasa merupakan prioritas utama 	<ul style="list-style-type: none"> □ Sumber daya organisasi masih dikonsentrasikan untuk kegiatan diluar pelayanan □ Kepentingan kantor/pimpinan merupakan prioritas utama
<p>Solusi Pelayanan</p>	<p>Solusi bersifat memecahkan masalah dan membantu pengguna jasa serta tanpa pamrih</p>	<p>Solusi diwarnai "hidden interest" dari petugas untuk mendapatkan keuntungan</p>

Sumber : Data diolah

2. Fenomena-Fenomena Yang Cenderung Mempengaruhi Akuntabilitas Pelayanan Publik

a. Etika pelayanan

Dalam konteks birokrasi, etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto, et all, 2001:206). Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika birokrasi harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari sudut apakah hak-hak konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien dan adanya jaminan kepastian pelayanan dihargai oleh seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sikap sopan dan keramahan aparat yang diwujudkan dalam bentuk sapaan tertentu dalam menghadapi masyarakat pengguna jasa, tidak mengistimewakan/diskriminatif dalam memberikan pelayanan, tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang mempersulit pelayanan, merupakan pencerminan dari perilaku aparat yang mempunyai etika.

Kegiatan pelayanan merupakan kegiatan interaksi dari dua pihak yang berbeda yaitu penyedia layanan/jasa dan pengguna layanan/jasa dengan kepentingan yang berbeda pula, diantara keduanya seringkali muncul perbedaan kepentingan yang menyolok. Birokrasi pada dasarnya adalah abdi masyarakat yang berkewajiban memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat. Persepsi ini ternyata belum dijiwai benar oleh birokrasi. Akibatnya adalah sikap arogan aparat birokrasi terhadap pengguna jasa. Birokrasi seringkali menyepelkan pengguna jasa, kurang menghargai pelanggan bahkan melecehkan pengguna jasa.

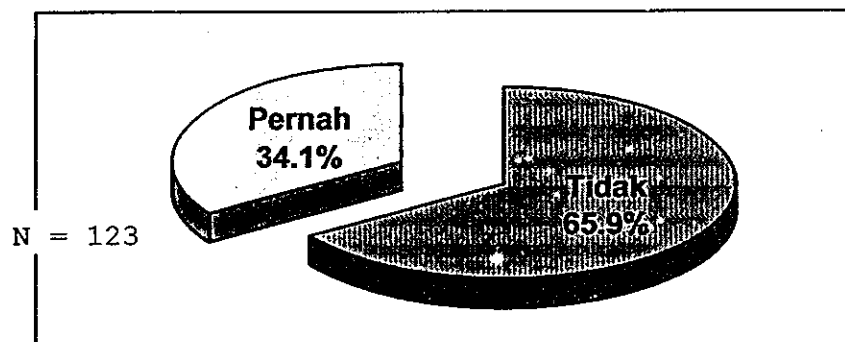
Salah satu parameter untuk mengukur etika pelayanan petugas adalah sapaan pelayanan. Sapaan pelayanan seperti :

"Selamat pagi Bapak/Ibu, ada yang bisa saya bantu ?"

seharusnya menjadi bahasa/ucapan wajib bagi petugas terhadap pengguna jasa yang baru datang. Kalimat singkat diatas sangat sederhana dan mudah serta dapat dilakukan oleh siapa saja. Tetapi meskipun demikian banyak aparat birokrasi yang enggan menggunakan kalimat tersebut. Bahkan ada kecenderungan merasa gengsi untuk memberikan sapaan kepada pemohon pelayanan karena dianggap sebagai orang yang berderajad lebih rendah. Kecuali apabila yang datang adalah pejabat, orang terkemuka atau orang yang telah dikenal. Sapaan yang baik dan sopan merupakan wujud penghormatan paling sederhana dari birokrasi kepada pengguna jasa, ia juga dapat digunakan untuk mambangun citra

positif birokrasi. Fenomena demikian ternyata tidak terjadi dalam realitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi. Hal ini terlihat dari sikap aparat yang enggan memberikan sapaan pelayanan yang baik ketika menghadapi pengguna jasa sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 4.6 sebagai berikut :

Gambar 4.6
Aparat Pelayanan yang Menyapa Pengguna Jasa



Sumber : Data Primer, 2005

Keengganan aparat pelayanan untuk menyapa masyarakat pengguna jasa menunjukkan adanya ketidakpedulian aparat birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa sebagai tuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hasil observasi menunjukkan, sapaan kepada pengguna jasa biasanya hanya diberikan oleh petugas kepada pengguna jasa yang telah mereka kenal seperti perangkat desa, Kepala desa dan sebagainya. Sedangkan orang-orang yang tidak dikenalnya, petugas biasanya bersikap reaktif.

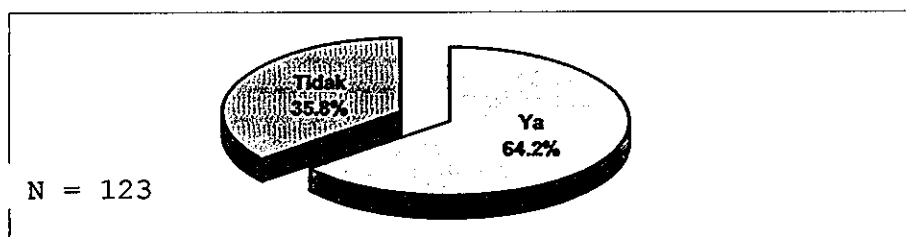
Bahkan menurut pengakuan salah seorang responden wanita, petugas kadangkala menunjukkan sikap yang sangat merendahkan martabat pengguna jasa yaitu dengan sapaan yang bermakna pelecehan terhadap wanita. Sikap aparat birokrasi yang demikian menunjukkan bahwa aparat pelayanan telah menjadi abdi birokrat bukan abdi masyarakat.

Realitas tersebut tentu tak bisa dilepaskan dengan sistem pembinaan pegawai selama ini. Fokus pembinaan pegawai selama ini berkisar pada bagaimana meningkatkan kemampuan dan pengetahuan pegawai terhadap peraturan dan prosedur kerja, disiplin kerja, loyalitas kepada atasan dan kesetiaan kepada pimpinan. Sistem pembinaan pegawai tidak mengarah pada terbentuknya aparat pelayanan yang "*qualified*", yang memegang teguh etika pelayanan. Panca Prasetya Korpri yang dianggap sebagai kode etiknya pegawai, setiap bulan diikrarkan bahkan dilombakan pengucapannya setiap tahun, tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap perilaku aparat dalam memberikan pelayanan. Untuk itu birokrasi yang mengaku dirinya sebagai abdi masyarakat perlu mereformasi dirinya dengan menyempurnakan sistem pembinaan (pendidikan dan latihan) pegawai yang ada selama ini agar terbentuk aparat pelayanan yang mempunyai perilaku etis dalam penyelenggaraan pelayanan.

Indikator lain untuk mengukur perilaku etis aparat dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah ada tidaknya tindakan diskriminatif aparat dalam memberikan pelayanan. Unsur utama etika adalah moral yang mempunyai ciri rasional, obyektif, tanpa pamrih, dan netral (tidak melakukan tindakan diskriminatif yang merugikan pihak lain). Penyelenggaraan pelayanan publik yang beretika adalah pelayanan yang memperlakukan setiap pengguna jasa secara wajar dengan standar perlakuan yang sama tanpa melihat latar belakang status, pekerjaan, pendidikan, suku, ras, dan agama.

Dalam realitas penyelenggaraan pelayanan di Kantor Kecamatan Purwodadi ternyata masih ada aparat yang bersikap tidak etis dalam memberikan pelayanan dengan melakukan tindakan diskriminatif terhadap pengguna jasa. Hal ini tercermin dari pengakuan responden terhadap ada tidaknya tindakan aparat yang mengistimewakan salah satu pengguna jasa dalam memberikan pelayanan.

Gambar 4.7
Pengistimewaan Pelayanan oleh Petugas



Sumber : Data Primer, 2004

Pembedaan tersebut dilakukan atas dasar kedekatan hubungan dengan petugas 33,3 % ; Status social ekonomi pengguna jasa/pencari pelayanan 23,6 % ; Besarnya uang jasa yang diberikan kepada petugas 18,7 %, pakaian yang dikenakan oleh pengguna jasa /pencari pelayanan 9 %, sikap pengguna jasa/pencari pelayanan 4,9 % dan lainnya 10,5 %. Hasil observasi juga menunjukkan bahwa aparat cenderung bersikap lebih sopan dalam memberikan sapaan kepada pengguna jasa yang telah ia kenal seperti kepala desa, perangkat desa dan sebagainya atau kepada orang-orang yang mempunyai posisi terhormat dalam masyarakat maupun birokrasi, seperti tokoh masyarakat anggota legislatif dan sebagainya.

Saya telah antri beberapa saat untuk menunggu KTP saya sedang diproses. Saat itu datang seseorang yang cukup dikenal dengan membawa berkas permohonan KTP langsung masuk ruang petugas pelayanan . Setelah itu orang tersebut keluar dan ngobrol dengan pegawai kecamatan lain sambil membagikan bebrapa puntung rokok dan terlihat mereka sangat akrab. Beberapa saat kemudian orang tersebut dipanggil kalau KTPnya sudah jadi. Saya tidak tahu kenapa pelayanan orang tersebut lebih cepat dan langsung jadi, padahal jelas-jelas saya antri dan telah memasukkan berkas jauh lebih dulu daripada orang tersebut. (responden).

Sikap diskriminatif dalam pemberian pelayanan publik tersebut pada akhirnya akan menyuburkan praktik percaloan dalam penyelenggaraan pelayanan di kantor Kecamatan Purwodadi.

Menawi wonten urusan pelayanan wonten kecamatan kulo langkung remen titip dating perangkat desa, sedoyo urusan mulai saking dusun ngantos kecamatan diurus

perangkat desa. Kulo kantong nyekapi biayanipun ditambah transport kagem perangkat desa. Dari pada kulo wira wiri wonten desa lan kecamatan nelasaken wekdal. Senaoso mbayaripun langkung awis, tapi kulo langkung remen kantong nenggo wonten griyo sedoyo beres (responden).

(Kalau ada urusan pelayanan saya lebih suka titip kepada perangkat desa, semua urusan mulai dari desa sampai kecamatan diurus oleh perangkat desa. Saya tinggal mencukupi biaya dan transport buat perangkat desa. Daripada harus mondar mandir ke kantor Desa dan Kecamatan, menghabiskan waktu. Meskipun saya harus membayar lebih mahal tetapi saya lebih suka karena tinggal nunggu di rumah semua beses.

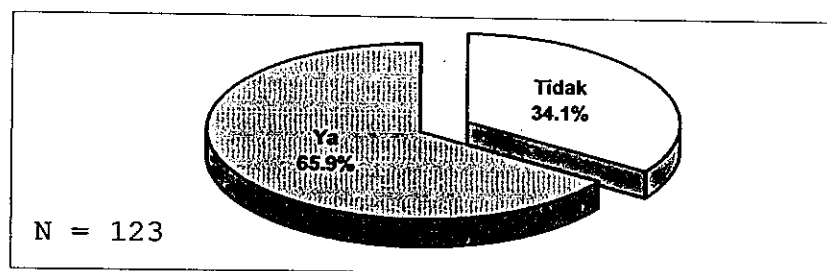
Saya biasa dititipi oleh masyarakat untuk mencarikan KTP ke kecamatan, untuk itu masyarakat biasanya memberikan uang lebih kepada saya, bila lancar sore harinya atau malam KTP yang mereka pesan sudah saya antarkan. (Responden)

Fenomena percaloan tersebut tentu akan berdampak pada membengkaknya biaya pelayanan dan akan semakin memberatkan masyarakat, akan tetapi menurut mereka hal tersebut lebih baik bagi masyarakat dari pada harus datang sendiri ke Kecamatan.

Permasalahan etika pelayanan lain yang sangat menonjol di Kantor Kecamatan Purwodadi adalah masalah biaya pelayanan. Sebagai contoh dalam pelayanan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk, pengguna jasa harus membayar lebih dari tarif resmi biaya pelayanan yang ia butuhkan. Sesuai dengan pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 7 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 13 Tahun 2000 tentang Retribusi Pengantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Akta Catatan Sipil,

pengganti biaya penerbitan Kartu Keluarga adalah Rp.3.000,- (tiga ribu rupiah), kartu tanda penduduk sebesar Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah). Biaya tambahan diluar tarif resmi tersebut biasanya disebut dengan "*uang komplongan*", merupakan biaya administrasi yang sifatnya "suka rela", dan itu telah berlangsung sejak dahulu, sehingga sebagian besar pengguna jasa tidak sadar dan menganggap itu bagian dari biaya resmi. "*Uang komplongan*" meskipun sifatnya sukarela tetapi kadangkala petugas memberikan tarif tertentu, sekaligus untuk mempercepat proses pemberian pelayanan. Semakin besar jasa yang diberikan maka semakin cepat pula proses pelayanan yang diberikan.

Gambar 4.8
Pengguna Jasa yang membayar lebih dari Tarif resmi



Sumber : Data Primer, 2004.

Meskipun sifatnya suka rela, mau tak mau masyarakat pengguna jasa harus mengeluarkan biaya lebih dari pada tarif resmi yang telah ditetapkan. Besarnya biaya tambahan tersebut bervariasi dari Rp. 500,- sampai dengan Rp. 2500,- bahkan ada yang sampai Rp.5.000,- sekali pelayanan. Pengakuan beberapa responden di bawah ini kiranya mendukung fakta di atas.

Kulo mboten paham sesuai ketentuan pinten biaya resminipun pados KK lan KTP, tapi biasanipun wonten kantor Kecamatan kulo mbayar gangsal welas ewu rupiah dateng petugas. (Responden)

(Saya tidak tahu berapa biaya tarif pelayanan KK dan KTP, tapi biasanya di Kantor Kecamatan saya membayar lima belas ribu rupiah kepada petugas).

Sebenarnya saya tahu dan mau membayar sesuai dengan tariff resmi yaitu Rp. 3.000,- untuk KK dan Rp.5.000,- untuk KTP, tetapi tidak enak karena sesuai daftar yang lain-lain juga bayar lebih, terpaksa saya juga harus membayar lebih dari tarif tersebut.(responden)

Untuk mengambil KTP yang sudah jadi saya harus membayar biaya pembuatan KTP itu sendiri sebesar Rp. 5.000,- dan biaya administrasi (komplongan) yang besarnya sesuai dengan kemampuan saya. (Responden)

Kalau hanya membayar sesuai dengan biaya yang ada dalam perda yaitu Rp. 3.000,- dan Rp.5.000,- saya tidak enak, saya dibilang tidak "ngerti" karena kebiasaannya Rp. 10.000,- sampai Rp.15.000,- Saya juga khawatir kalo besok ada perlu lagi jadi tidak enak. (responden)

Besarnya biaya tambahan tersebut tentu tidak seberapa/tidak terlalu besar jika dilihat per individu pelayanan, akan jika dilihat secara keseluruhan pelayanan yang terjadi dalam satu tahun, biaya tersebut bisa mencapai jumlah yang sangat besar bagi ukuran masyarakat kita. Menurut petugas "*uang komplongan*" tersebut dalam rangka mencukupi kebutuhan operasional kecamatan. Meskipun sekarang sudah ada dana bantuan operasional kecamatan yang bersumber pada APBD, praktik pungutan uang sukarela tersebut masih tetap berlangsung.

Kasus yang sama tetapi dengan cara yang berbeda juga terlihat dalam pelayanan pembuatan akte tanah. Biaya pembuatan akte sesuai dengan ketentuan terbaru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pasal 32 ayat (1) ditetapkan "Uang jasa (honorarium) PPAT dan PPAT sementara, termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga yang tercantum di dalam akta". Bahkan pada ayat (2) ditegaskan "PPAT dan PPAT Sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu". Akan tetapi dalam praktiknya masyarakat harus membayar sesuai dengan ketentuan lama yaitu Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 tahun 1961 (dalam AP. Parlindungan, 1994:21 ; Boedi Harsono, 2002:33) yang menetapkan honorarium yang dapat di tarik oleh PPAT adalah :

- 1) untuk pembuatan suatu akta PPAT oleh PPAT dipungut ½% dari harga penjualan minimum Rp. 100.
- 2) Jika akta disaksikan oleh Kepala Desa dan anggota pemerintah desa maka untuk kedua saksi dipungut uang saksi 1%.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka biaya pembuatan akta tanah yang harus dibayar oleh masyarakat adalah 1,5%. Tidak ada penjelasan mengapa PPAT tetap menggunakan aturan tarif lama meskipun telah ada peraturan yang baru. Sudah dapat diduga bahwa hal tersebut terjadi karena peraturan lama secara ekonomis lebih menguntungkan mereka dari pada peraturan yang baru.

Praktik tersebut terus berlangsung hingga sekarang, karena ketidaktahuan masyarakat akan ketentuan biaya pembuatan akte tanah terbaru, di lain pihak Kecamatan sebagai penyedia layanan dan Pemerintah Desa tidak pernah memberitahukan perihal biaya pelayanan yang sesungguhnya kepada pengguna jasa.

Untuk membuat akte tanah, saya ditanya luas tanah dan nilai tanah saya yang akan dibuatkan akte, baru kemudian saya diberitahu besarnya biaya yang diperlukan sebesar sekian ribu rupiah. Saya tidak tahu persen-persenan, yang dikatakan petugas itulah yang saya bayar. Biasanya yang dipungut tidak lebih dari 1,5 % tetapi ada tambahan untuk meterai, saksi, administrasi, dll. (responden)

Tindakan menyembunyikan atau memanipulasi informasi sebagaimana dilakukan aparat birokrasi tersebut menunjukkan perilaku yang tidak etis aparat terhadap pengguna jasa. Tindakan tersebut juga memunculkan dugaan telah terjadi tindak korupsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi.

b. Budaya Paternalisme

Budaya paternalisme dalam kinerja pelayanan publik menunjuk pada hubungan antara pemimpin, yang berfungsi dan berkedudukan sebagai 'ayah', dengan masyarakat, yang berkedudukan sebagai 'anak'. Dalam konteks sistem pelayanan publik, paternalisme memiliki dua dimensi. *Pertama* hubungan

paternalisme antara aparat birokrasi dengan masyarakat pengguna jasa. dan *kedua*, hubungan paternalistik yang terjadi antara pimpinan instansi atau atasan dengan para aparat staf pelaksana atau bawahan. Paternalisme yang pertama lebih menunjuk pada hubungan eksternal, paternalisme yang kedua menunjuk pada hubungan internal yakni di dalam organisasi birokrasi sendiri.

Menurut Blau dan Scoot (Dwiyanto, et. all., 2001:191), corak hubungan paternalistic pada dasarnya lebih bersifat informal, sangat pribadi, serta kebiasaan-kebiasaan tidak resmi yang berkembang dalam struktur birokrasi. Corak hubungan paternalisme tersebut tidak dapat dilepaskan dari adanya pengaruh feodalisme, yaitu sikap mental yang menentukan bentuk-bentuk relasi dan interaksi antara sesama anggota kelompok. Pola interaksi tersebut biasanya dibangun berdasarkan hubungan asimetris, bukannya egalitarian, seperti dengan adanya eksklusivisme dalam berinteraksi dengan seseorang karena adanya perbedaan dalam hal usia, jabatan, peran, kedudukan, maupun status seseorang. Feodalisme birokrasi muncul dan berkembang dalam bentuk pola hubungan atau interaksi yang asimetris antara pejabat birokrasi dengan masyarakat, arogansi birokrat, diskriminasi, maupun budaya suap dalam birokrasi. Feodalisme dalam birokrasi lainnya adalah adanya budaya tabu dan ketakutan dari aparat bawahan untuk mengkritik sikap atau tindakan pimpinan, perekrutan pejabat atas dasar hubungan pribadi, nepotisme, atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat.

Dalam kehidupan birokrasi nuansa hubungan paternalistik ini terlihat dari sikap dan perilaku aparat bawahan teramat patuh dan taat terhadap apa yang dikehendaki oleh pimpinannya. Perintah pimpinan adalah segalanya meskipun harus meninggalkan tugas pokok. Wajar apabila pengguna jasa seringkali harus menunggu lama karena petugas pelayanan tidak ada di tempat. Di lain pihak bawahan enggan bahkan tidak berani menolak meskipun tugas yang diberikan tersebut tidak sesuai dengan tugas pokoknya atau bukan dalam pelaksanaan tugas pokoknya. Menolak atau mengkritik pimpinan berarti tidak loyal pada pimpinan yang konsekuensinya adalah siap untuk tidak dipakai. Karena salah satu tugas pokok staf sebagaimana tercantum dalam *job description* yang ditetapkan oleh Keputusan Bupati adalah "melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pimpinan". *Job description* tersebut menunjukkan betapa besar kekuasaan pimpinan terhadap bawahannya sehingga pimpinan dapat dengan leluasa memerintah bawahan sesuai dengan kehendaknya, dan bawahan mau tidak mau harus melaksanakan perintah tersebut, karena merupakan sebagian dari tugas pokok. Pimpinan juga dianggap sebagai sumber pengetahuan dan kebijakan sehingga bawahan seringkali bahkan selalu harus meminta petunjuk kepada pimpinan dalam setiap melaksanakan tugasnya. Hal ini tercermin dari setiap surat/nota dinas bawahan kepada atasannya termasuk Camat kepada Bupati, pada kata-kata penutup selalu ada kata-kata meminta petunjuk pimpinan.

“Demikian untuk menjadikan periksa dan mohon petunjuk”.

Kalimat tersebut seakan-akan menjadi kalimat baku, yang harus ada dalam tata naskah dinas di lingkungan birokrasi di Kabupaten Grobogan. Menghilangkan dua kata terakhir pada penutup dianggap tidak sopan dan tidak menghargai pimpinan. Fenomena Asal Bapak Senang (ABS) yang merupakan warisan masa terdahulu ternyata masih belum bisa hilang dari budaya birokrasi di Kecamatan Purwodadi. Seorang bawahan lebih enggan memberikan saran kepada atasan walaupun tahu bahwa atasannya berbuat keliru, karena takut tersinggung dan dibenci. Demikian juga seorang bawahan akan melaksanakan apa saja yang dikehendaki oleh atasan walaupun merugikan pelanggan. Ada kecenderungan seorang bawahan akan selalu mencari pujian dari atasannya.

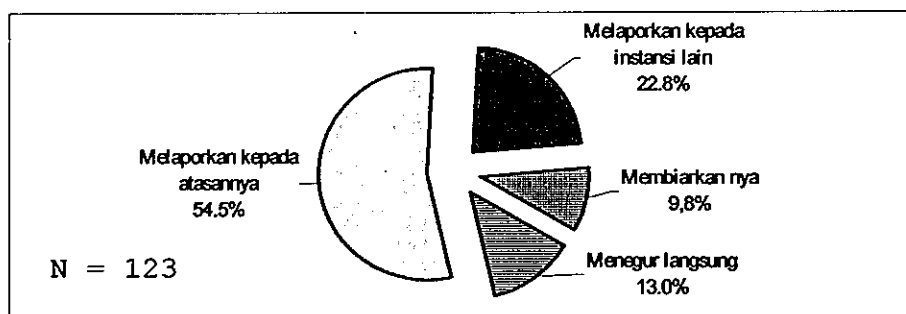
Simbul-simbul paternalisme juga terlihat sangat nyata dari pakaian seragam/dinas yang dikenakan oleh aparat. Pakaian dilengkapi dengan berbagai atribut yang menunjukkan identitas atau posisi seseorang dalam organisasi, seperti tanda pangkat layaknya dalam militer, tanda pengenal dengan warna sesuai pangkat dan tanda jabatan. Dengan pakaian tersebut seseorang dapat diketahui apakah ia seorang pejabat penting atau bukan atau apakah ia berpangkat tinggi atau rendah. Dengan berbagai simbul atau atribut tersebut secara tidak langsung seorang ingin mengatakan “akulah pejabat” atau “akulah pegawai dengan pangkat tinggi” dan sebagainya, yang kesemuanya menyiratkan keinginan untuk

dihormati dan dilayani secara istimewa dibanding staf biasa yang berpangkat lebih rendah. Bentuk-bentuk penghargaan atas dasar senioritas, pangkat atau jabatan menunjukkan masih kentalnya budaya paternalisme di kalangan birokrasi Pemerintah Kabupaten Grobogan termasuk Kecamatan Purwodadi.

Secara eksternal hubungan paternalistik ini terlihat dari pandangan atau sikap masyarakat terhadap aparat birokrasi yang merugikan kepentingan pengguna jasa. Sebagian besar responden lebih memilih melaporkan aparat tersebut kepada pimpinannya dari pada harus menegur langsung.

Gambar 4.9

Tindakan yang seharusnya dilakukan oleh pengguna jasa jika petugas melakukan tindakan yang merugikan pengguna jasa dalam proses pelayanan



Sumber : Data Primer, 2004

Kenyataan tersebut menunjukkan persepsi yang berkembang di masyarakat masih menganggap bahwa atasan/pimpinan merupakan segalanya bagi seorang aparat

birokrasi, ia merupakan tempat berlindung, tempat meminta petunjuk dan sumber kepercayaan bagi aparat. Sehingga teguran akan lebih efektif apabila dilakukan atasan dari pada oleh masyarakat. Budaya *ewuh pakewuh* juga menjadi faktor penyebab mengapa masyarakat lebih memilih tindakan melaporkan kepada atasan/pimpinan. Budaya ini menyebabkan masyarakat enggan beradapan langsung dengan aparat karena *ewuh pakewuh* atau segan kepada aparat.

Birokrasi Pemerintahan Kecamatan Purwodadi semestinya dalam memberikan pelayanan mengutamakan kepentingan masyarakat. Sebagai aparat yang memang bekerja untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan alasan apapun termasuk kepentingan pimpinan, masyarakat adalah yang utama. Pak Camat semestinya juga memahami, dengan tidak memberikan tugas-tugas tambahan yang lebih bersifat diluar kepentingan pelayanan, khususnya kepada staf yang memegang tugas pelayanan langsung kepada masyarakat. (Responden)

Sebagai masyarakat yang membutuhkan pelayanan, pinginnya pelayanan yang cepat, mudah, murah dan tidak berbelit-belit. Terhadap kesalahan etugas tidak enak kalau harus menegur langsung, lebih baik melaporkan kepada atasannya. Habis petugasnya kita juga kenal baik, bahkan ada yang tetangga sendiri. (Responden)

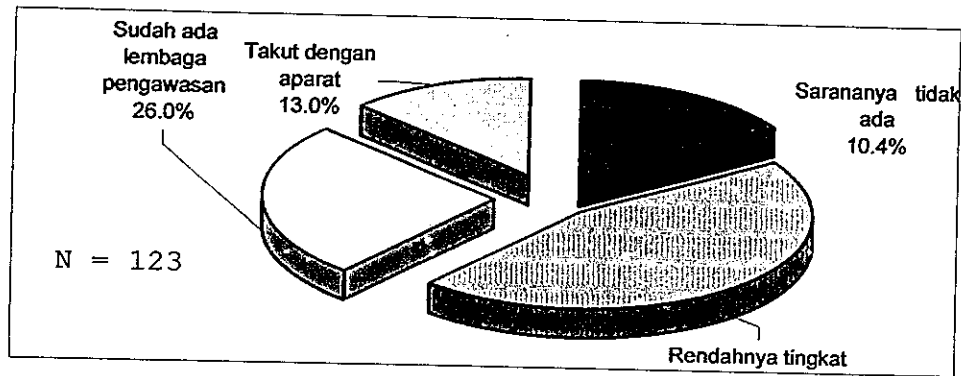
Sehingga apapun yang terjadi, masyarakat harus tetap menghormati keberadaan aparat sebagai petugas pelayanan sehingga tindakan menegur secara langsung kepada aparat yang melakukan tindakan merugikan pengguna jasa merupakan tindakan yang kurang sopan atau kurang menghargai aparat birokrasi. Persepsi yang demikian juga merupakan alasan sebagian masyarakat untuk tidak berbuat apa-apa (membiarkan) terhadap tindakan aparat yang merugikan pengguna jasa.

3. Kontrol Publik

Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik akan tercipta apabila ada kesesuaian antara nilai-nilai yang dikembangkan dalam pelayanan dengan nilai-nilai yang berkembang dan dikehendaki masyarakat. Agar dicapai kesesuaian dimaksud maka diperlukan pengendalian/kontrol dari publik terhadap perilaku aparat birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konteks pelayanan kontrol publik mempunyai pengertian sebagai suatu kegiatan untuk mengawasi atau mengendalikan perilaku aparat penyelenggara pelayanan publik agar penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan nilai-nilai atau norma-norma yang ada dan berkembang di masyarakat. Ketiadaan kontrol publik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik akan menyebabkan berbagai penyimpangan dan menjadikan pelayanan publik semakin jauh dari nilai-nilai dan norma-norma yang tumbuh dan berkembang di masyarakat.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa kontrol publik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik belum menjadi tradisi dalam masyarakat di Kecamatan Purwodadi. Ini tercermin dari kecilnya persentase responden yang melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yaitu hanya 20,3 %. Sebaliknya sebanyak 79,67 % masyarakat tidak melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Belum membudayanya kontrol publik tersebut disebabkan oleh berbagai alasan.

Gambar 4.10
Alasan masyarakat belum melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan publik



Sumber : Data Primer, 2004

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa sebagian masyarakat masih belum memahami harus berbuat apa terhadap buruknya pelayanan yang diberikan pemerintah dan menganggap bahwa kontrol terhadap pelayanan publik bukanlah merupakan kewajiban masyarakat akan tetapi merupakan kewajiban lembaga kontrol yang telah ada, seperti DPRD dan Badan Pengawas Daerah.

*"Setahu saya yang berhak menegur dan memperingatkan aparat itu ya atasannya, DPRD atau ada pengawas dari pemerintah sendiri, apa itu namanya saya tidak tahu.
(Responden)*

Hal ini juga menunjukkan bahwa masyarakat sebenarnya masih percaya dan menaruh harapan yang besar kepada lembaga kontrol tersebut untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi dan pengendalian penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, termasuk di dalamnya

penyelenggaraan pelayanan publik. Mengenai keberadaan media yang dapat dijadikan sarana kontrol penyelenggaraan pelayanan publik, di Kota Purwodadi terdapat "Radio POP FM" sebuah radio siaran swasta dengan mata acaranya "Bupati Menjawab", acara yang menerima pengaduan, kritikan dan keluhan terhadap pelayanan publik secara "on air" setiap hari. Siaran radio ini dapat ditangkap dengan jelas di semua desa-desa di Kecamatan Purwodadi. Keberadaan media ini ternyata tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat, hanya orang-orang tertentu yang berani mengakses media tersebut, sedangkan bagi sebagian besar masyarakat lainnya hanya kasak-kusuk atau bahkan diam saja.

Kesempatan masyarakat untuk memberikan kritik dan saran terhadap akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi sebenarnya terbuka lebar. Selain melalui media elektronik Radio Pop FM melalui acaranya "Bupati Menjawab", di Kantor Kecamatan sebenarnya telah disediakan kotak saran, walaupun kotaknya kecil dan letaknya kurang strategis untuk diketahui oleh pelanggan. Para pelanggan tidak menggunakan fasilitas/sarana yang ada sebagai media untuk memberikan kritik, saran dan teguran kepada aparat pemberi pelayanan.

"Ketidakpuasan masyarakat biasanya hanya diperbincangkan antar sesama pemohon pelayanan. Dalam forum yang difasilitasi Pak Lurah saja tidak berani menyampaikan, apalagi lewat media. Mereka tidak berani dan takut justru dipersalahkan, menanggung resiko dan juga tidak tahu caranya bagaimana". (responden)

Gejala “*mutism*” (begitu Paulo Freirre menyebutnya) yaitu tindakan atau budaya diam dan tidak berani mengungkapkan secara terbuka ketika dirugikan oleh penguasa, (Tjokrowinoto, 2001:99), sebagai dampak dari pembangunan yang “*directive*” dan dilakukan secara represif oleh pemerintah orde baru selama tiga dasa warsa ternyata masih meninggalkan trauma ketakutan yang berkepanjangan pada sebagian besar masyarakat kita. Rendahnya kesadaran akan kontrol publik tersebut juga disebabkan karena masih rendahnya tingkat pengetahuan dan kemampuan masyarakat. Hal ini terkait dengan tingkat pendidikan masyarakat Kecamatan Purwodadi yang sebagian besar masyarakat hanya tamat SD yaitu 30,3% dan tamat SLTP sebanyak 17,1%, sementara penduduk yang tidak tamat SD masih 14,6 %.

Tabel 4.9
Data Penduduk menurut Tingkat Pendidikan

Nomor	Tingkat Pendidikan	Jumlah	%	Kumulatif(%)
1	Tidak sekolah	4.253	3,4	3,4
2	Belum sekolah	15.507	12,7	16,1
3	Tidak tamat sekolah	17.833	14,6	30,7
4	Tamat SD/ sederajat	36.888	30,3	61
5	Tamat SLTP/ sederajat	20.784	17,1	78,1
6	Tamat SLTA/ sederajat	10.043	8,3	86,4
7	Tamat Akademi	9.366	7,9	94,3
8	Tamat S1	7.034	5,7	100%
		121.708	100	

Sumber : Monografi Kecamatan Purwodadi Tahun 2004

Rendahnya pengetahuan atau tingkat pendidikan tentu akan mempengaruhi pola pikir, sikap, perilaku seseorang, lebih luas akan mempengaruhi masyarakat dalam dalam merespon suatu masalah, termasuk dalam merespon pelayanan yang diterimanya.

Keberadaan berbagai lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pelayanan publik sebenarnya akan mampu mengatasi permasalahan ini. Hanya saja di wilayah Kecamatan Purwodadi organisasi-organisasi tersebut belum tumbuh, sedangkan LSM yang berada pada tingkat kabupaten rupanya lebih memfokuskan kegiatannya di tingkat kabupaten.

Belum berfungsinya kontrol publik terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi telah menyebabkan pelayanan yang dihasilkan belum sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma yang ada dan dikehendaki oleh masyarakat.

C. Hubungan faktor-faktor yang berpengaruh dengan Akuntabilitas Pelayanan Publik

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu fenomena yang muncul seiring dengan dinamika masyarakat yang terus berkembang. Keberadaannya sangat dipengaruhi dan berhubungan faktor-faktor internal dan eksternal dimana penyelenggaraan pelayanan publik tersebut berlangsung. Dalam konteks penelitian ini faktor-faktor yang berpengaruh tersebut adalah etika

pelayanan, budaya paternalisme dan kontrol publik. Untuk menggambarkan hubungan ketiga faktor tersebut dengan akuntabilitas publik, berikut disajikan beberapa hasil wawancara dengan masyarakat dan petugas sebagai berikut :

Bila ada kesulitan petugas biasanya memberikan penjelasan. Tetapi penjelasan yang disampaikan justru akan menambah beban persyaratan yang harus saya penuhi, karena jurang ini kurang itulah. Biasanya saya minta bagaimana caranya yang penting cepat jadi. Saya nurut, prinsipnya tahu sama tahulah. (responden)

Saya tidak tahu pak berapa biaya resmi pembuatan KK dan KTP, pada waktu saya mengambil KK dan KTP, saya disuruh tanda tangan bukti pengambilan dan menulis besarnya biaya yang akan saya bayar. Dari daftar tersebut saya tahu bahwa biaya pembuatan KK dan KTP itu bermacam-macam antara Rp. 10.000,- sampai dengan Rp. 15.000,- bahkan ada yang membayar Rp.25.000,-, ya karena pada waktu itu saya pas tidak punya uang saya hanya bayar RP. 10.000,- pak. (responden)

Untuk membuat akte tanah, saya ditanya luas tanah dan nilai tanah saya yang akan dibuatkan akte, baru kemudian saya diberitahu besarnya biaya yang diperlukan sebesar sekian ribu rupiah. Saya tidak tahu persen-persenan, yang dikatakan petugas itulah yang saya bayar. Biasanya yang dipungut tidak lebih dari 1,5 % tepai ada tambahan untuk meterai, saksi, administrasi, dll. (responden)

Kepada pencari akta tanah, saya memberitahukan persyaratan yang harus dipenuhi, waktu penyelesaian akta dan biaya pembuatan akta yang besarnya kurang lebih 1,5% dari nilai nominal tanah. Semua itu saya lakukan atas petunjuk pak Camat. Saya tidak berani melakukan hal lain diluar yang telah digariskan oleh pimpinan. (sekretaria PPAT)

Sebagai staf kecamatan saya yang mempunyai tugas memberkan pelayanan kepada masyarakat, saya juga ditunjuk sebagai pengurus PKK kecamatan. Saya harus ikit aktif mendampingi atau kadang-kadang mewakili Ibu Camat mengikuti kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh PKK baik tingkat Kecamatan maupun Kabupaten. Misalnya Rapat Kerja, pembinaan ke desa-desa, pertemuan rutin, dan lain-lain. Selain itu sebagai istri Pegawai Negeri Sipil saya juga ditunjuk sebagai pengurus Dharma Wanita di instansi suami saya. Kadang-kadang saya tidak enak dengan teman-teman, karena saya sering tidak dikantor karena urusan PKK

dan Dharma Wanita. Kegiatan yang berkaitan dengan PKK itu banyak sekali, bahkan hamper setiap minggu ada dan sering lebih dari sekali dalam seminggu". (Staf Kecamatan)

Pernah saya datang ke Kantor Kecamatan untuk mengurus KK dan KTP, tetapi di Kantor tersebut hanya ada dua orang piket Kecamatan dan tidak ada pegawai yang lain, Menurut piket, pegawai yang lain ikut kegiatan Panitia Karnaval HUT Kemerdekaan, sehingga kegiatan pelayanan untuk hari itu tidak bisa dilayani. (Responden)

Di sini semua kegiatan atau permasalahan harus diketahui atau dilaksanakan atas arahan dari pimpinan. Termasuk jika ada permasalahan pada pelayanan, saya harus meminta arahan dulu pada pimpinan jika ada masalah, baru saya bisa menindaklanjuti pelayanan tersebut. (staf/petugas pelayanan)

Sebenarnya banyak pak masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh kecamatan, seperti biaya, waktu pelayanan, sikap petugas dan sebagainya, akan tetapi karena masyarakat diam saja mungkin takut atau segan, maka keadaanya yang tetap saja tidak ada perubahan. Meskipun ada acara Bupati Menjawab pada radio POP FM, tetapi sepanjang pengetahuan saya sangat jarang masyarakat di kecamatan sini yang menyampaikan keluhan atau ketidakberesan dalam pelayanan, saya sendiri pak tidak pernah melakukan hal tersebut karena tidak enak sama pak camat, karena saya sudah kenal baik dengan beliau dan dengan pegawai-pegawai di kecamatan(Responden)

Dari beberapa hasil wawancara tersebut terlihat bahwa budaya paterlisme mempunyai pengaruh yang dominan dibanding dua faktor lainnya. Ketidakmampuan aparat/petugas untuk akuntabel, sebagian besar disebabkan karena aparat/petugas lebih cenderung melaksanakan apa yang diperintahkan oleh pimpinannya. Selain itu keengganan masyarakat untuk mengontrol aparat dalam pelayanan juga disebabkan karena masyarakat segan kepada aparat. Semua itu menunjukkan bahwa budaya paternalisme merupakan faktor paling dominan pengaruhnya terhadap terciptanya akuntabilitas pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi.

Hubungan secara parsial antara faktor-faktor yang berpengaruh terhadap akuntabilitas pelayanan publik disajikan sebagai berikut :

1. Etika Pelayanan dengan Akuntabilitas Publik

Etika pelayanan adalah suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Sistem norma tersebut akan sangat mewarnai perilaku dan tindakan seseorang dalam kehidupannya sehari-hari. Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan etika yang baik diwujudkan dengan perilaku sopan, transparan, tidak melakukan pungutan liar, diskriminasi pelayanan dan sebagainya. Etika pelayanan yang positif akan berkorelasi positif pula terhadap akuntabilitas. Temuan dilapangan menunjukkan adanya hubungan yang positif diantara keduanya. Hubungan tersebut tercermin dari hasil wawancara berikut ini :

Bila ada kesulitan petugas biasanya memberikan penjelasan. Tetapi penjelasan yang disampaikan justru akan menambah beban persyaratan yang harus saya penuhi, karena jurang ini kurang itulah. Biasanya saya minta bagaimana caranya yang penting cepat jadi. Saya nurut, prinsipnya tahu sama tahulah. (responden)

Saya tidak tahu pak berapa biaya resmi pembuatan KK dan KTP, pada waktu saya mengambil KK dan KTP, saya disuruh tanda tangan bukti pengambilan dan menulis besarnya biaya yang akan saya bayar. Dari daftar tersebut saya tahu bahwa biaya pembuatan KK dan KTP itu bermacam-macam antara Rp. 10.000,- sampai dengan Rp. 15.000,- bahkan ada yang membayar Rp.25.000,-, ya karena pada waktu itu saya pas tidak punya uang saya hanya bayar RP. 10.000,- pak. (responden)

*Untuk membuat akte tanah, saya ditanya luas tanah dan nilai tanah saya yang akan dibuatkan akte, baru kemudian saya diberitahu besarnya biaya yang diperlukan sebesar sekian ribu rupiah. **Saya tidak tahu persen-persen, yang dikatakan petugas itulah yang saya bayar.** Biasanya yang dipungut tidak lebih dari 1,5 % tetapi ada tambahan untuk meterai, saksi, administrasi, dll. (responden)*

Dari hasil wawancara tersebut terlihat bahwa buruknya etika berpengaruh terhadap akuntabilitas. Pada wawancara pertama terlihat petugas enggan memberikan solusi yang membantu pengguna jasa jika pengguna tidak memberikan uang pengertian. Sedangkan pada wawancara kedua dan ketiga petugas tidak memberikan keterangan yang sebenarnya kepada pengguna jasa perihal biaya resmi pelayanan, hal ini menunjukkan bahwa petugas/aparat tidak transparan dalam memberikan pelayanan, padahal akuntabilitas hanya akan terwujud apabila ada transparansi.

2. Budaya Paternalisme dengan Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas pelayanan publik akan tercipta apabila ada hubungan yang seimbang, egaliter di antara personil yang terlibat dalam penyelenggaraan publik, baik internal organisasi yaitu antara pimpinan organisasi dengan bawahannya maupun eksternal organisasi yaitu antara aparat birokrasi dengan masyarakat Budaya paternalisme yang menunjuk pada hubungan antara pemimpin, yang berfungsi dan berkedudukan sebagai 'ayah', dengan bawahan atau masyarakat yang berkedudukan sebagai 'anak', telah menempatkan pemimpin atau

birokrasi pada kedudukan yang superior dibanding bawahannya atau masyarakat, sehingga hubungan yang terjadi adalah hubungan didasarkan pada senioritas, pangkat, posisi dan jabatan. Pejabat yang lebih senior, mempunyai kedudukan dan posisi penting dalam birokrasi wajib diberikan penghormatan oleh bawahannya. Hubungan yang seimbang dan egaliter sebagai prasyarat terbangunnya akuntabilitas tidak mendapat tempat dalam lingkungan yang didominasi budaya paternalis.

Temuan di lapangan menunjukkan hubungan bahwa budaya paternalisme yang berkembang dalam lingkungan birokrasi dan masyarakat telah menyebabkan buruknya akuntabilitas pelayanan publik.

Sebagai staf kecamatan saya yang mempunyai tugas memberkan pelayanan kepada masyarakat, saya juga ditunjuk sebagai pengurus PKK kecamatan. Saya harus ikut aktif mendampingi atau kadang-kadang mewakili Ibu Camat mengikuti kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh PKK baik tingkat Kecamatan maupun Kabupaten. Misalnya Rapat Kerja, pembinaan ke desa-desa, pertemuan rutin, dan lain-lain. Selain itu sebagai istri Pegawai Negeri Sipil saya juga ditunjuk sebagai pengurus Dharma Wanita di instansi suami saya. Kadang-kadang saya tidak enak dengan teman-teman, karena saya sering tidak dikantor karena urusan PKK dan Dharma Wanita. Kegiatan yang berkaitan dengan PKK itu banyak sekali, bahkan hamper setiap minggu ada dan sering lebih dari sekali dalam seminggu". (Staf Kecamatan)

Pemah saya datang ke Kantor Kecamatan untuk mengurus KK dan KTP, tetapi di Kantor tersebut hanya ada dua orang piket Kecamatan dan tidak ada pegawai yang lain, Menurut piket, pegawai yang lain ikut kegiatan Panitia Karnaval HUT Kemerdekaan, sehingga kegiatan pelayanan untuk hari itu tidak bisa dilayani. (Responden)

Di sini semua kegiatan atau permasalahan harus diketahui atau dilaksanakan atas arahan dari pimpinan. Termasuk jika ada permasalahan pada pelayanan, saya harus meminta arahan dulu pada pimpinan jika ada masalah, baru saya bisa menindaklanjuti pelayanan tersebut. (staf/petugas pelayanan)

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa ketaatan pada atasan/pimpinan dan kegiatan-kegiatan ritual sebagai pencerminan budaya paternalisme ternyata berpengaruh besar terhadap penyelenggaraan pelayanan masyarakat. Pelayanan menjadi tertunda dan kepentingan pengguna jasa terabaikan. Sehingga pelayanan yang diselenggarakan lebih memprioritaskan pada kepentingan organisasi atau pimpinan bukan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

3. Kontrol Publik dengan Akuntabilitas Publik

Essensi dari akuntabilitas adalah adanya kontrol eksternal terhadap para birokrat dan pejabat yang bertugas dan disertai tanggung jawab mengelola berbagai sumber daya negara. Dalam konteks pelayanan publik kontrol eksternal tersebut adalah publik itu sendiri, dengan standar nilai-nilai dan norma-norma yang ada dan berkembang didalamnya. Ketiadaan kontrol dari publik atau masyarakat akan menjadikan aparat birokrasi bertindak sesuka hatinya, tidak mengindahkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai pada hakekatnya merupakan pemegang kedaulatan di negeri ini. Akuntabilitas pelayanan publik akan tercipta apabila ada kontrol terhadap birokrasi karena perilaku, tindakan dan segala kebijakannya akan selalu

didasarkan dan disesuaikan dengan nilai-nilai dan norma-norma yang ada dan berkembang dalam masyarakat.

*Sebenarnya banyak pak masyarakat yang kurang puas terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh kecamatan, seperti biaya, waktu pelayanan, sikap petugas dan sebagainya, akan tetapi karena masyarakat diam saja mungkin **takut atau segan**, maka **keadaanya yang tetap saja tidak ada perubahan**. Meskipun ada acara Bupati Menjawab pada radio POP FM, tetapi sepanjang pengetahuan saya sangat jarang masyarakat di kecamatan sini yang menyampaikan keluhan atau ketidakberesan dalam pelayanan, saya sendiri pak tidak pernah melakukan hal tersebut karena **tidak enak sama pak camat**, karena saya **sudah kenal baik** dengan beliau dan dengan pegawai-pegawai di kecamatan(Responden)*

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa kondisi pelayanan tidak memuaskan atau tidak menunjukkan adanya perbaikan karena masyarakat enggan menyampaikan keluhan/protes atau kontrol terhadap aparat. Masih lemahnya kontrol publik terhadap aparat birokrasi tersebut mengakibatkan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi kerap kali mengabaikan nilai-nilai dan norma yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Pelayanan kurang mengacu pada kepuasan masyarakat, tidak menempatkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat pada prioritas utama dan tidak mampu memberikan solusi terbaik bagi pengguna jasa. Hal ini menunjukkan akuntabilitas yang belum baik dalam penyelenggaraan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi.

Tabel 4.10

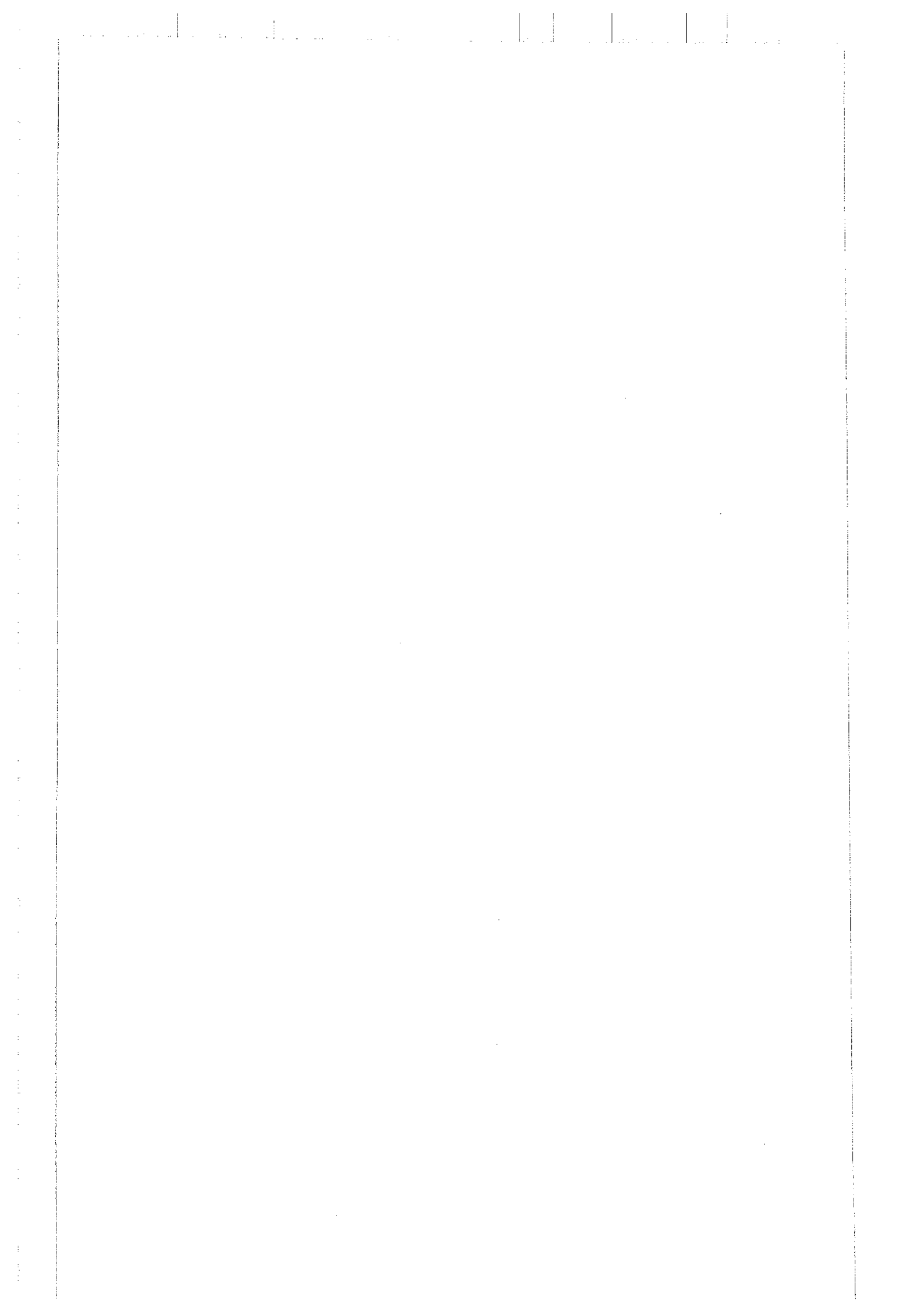
Matrik Hubungan Akuntabilitas Publik dengan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya

<p align="center">Determinan kuntabilitas</p> <p>Akuntabilitas Pelayanan publik</p>	<p>Etika Pelayanan</p> <ul style="list-style-type: none"> Sapaan pelayanan belum mejadi tradisi Diskriminasi pelayanan Tidak transparan & Pungutan diluar tarif resmi 	<p>Budaya Paternalisme</p> <ul style="list-style-type: none"> Atribut/simbul dan bahas menunjukkan hubungan didasarkan pada senioritas, pangkat dan jabatan Persepsi masyarakat Rasa ewuh pakewuh thd birokrasi 	<p>Kontrol publik</p> <ul style="list-style-type: none"> Kontrol publik belum menjadi tradisi dalam masyarakat Belum tumbuhnya LSM yang bergerak dalam bidang pelayanan publik
<p>Acuan Pelayanan</p> <ul style="list-style-type: none"> Standar ganda dalam penerapan acuan pelayanan 	<p>Etika yang buruk menyebabkan tidak adanya itikad yang baik untuk memuaskan masyarakat</p>	<p>Budaya paternalisme menyebabkan acuan pelayanan lebih pada peraturan yang cenderung menguntungkan pimpinan</p>	<p>Belum adanya kontrol menyebabkan nilai-nilai yang berkembang tidak terakomodasi dalam acuan pelayanan publik</p>
<p>Perhatian terhadap kepentingan publik</p> <ul style="list-style-type: none"> Prioritas pelayanan pada kepentingan organisasi/pimpinan dan pribadi 	<p>Etika yang buruk menyebabkan aparat lebih memprioritaskan kepentingan pimpinan dan pribadi dari pada kepentingan masyarakat</p>	<p>Budaya paternalisme menempatkan kepentingan organisasi yang cenderung merefleksikan kepentingan pimpinan di atas kepentingan dan kebutuhan masyarakat</p>	<p>Ketidakmampuan publik melakukan kontrol menjadikan aparat lebih respek pada kepentingan pimpinan dan pribadinya dibanding kepentingan masyarakat pengguna jasa</p>
<p>Solusi Pelayanan</p> <ul style="list-style-type: none"> Solusi diwarnai "<i>hidden interest</i>" dari aparat 	<p>Etika yang buruk tidak mendorong aparat untuk memberikan solusi terbaik bagi pengguna jasa</p>	<p>Budaya paternalisme tidak melihat eksistensi pengguna secara wajar dan dapat diperlakukan sesuai keinginan aparat</p>	<p>Belum adanya kontrol publik menyebabkan masyarakat tidak mampu melakukan komplain thd solusi yang merugikan pengguna jasa</p>

D. Diskusi

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diidentifikasi dalam pra maupun awal penelitian sebagaimana telah penulis uraikan di depan dan membaca hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada (PSKK UGM) terhadap 3 (tiga) daerah di Indonesia selanjutnya dibandingkan dengan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka besar kemungkinan akuntabilitas pelayanan publik yang ada di Kecamatan Purwodadi tidak akan jauh berbeda dibandingkan dengan akuntabilitas pelayanan di Daerah Sumatera Barat, Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan. Improvisasi dan diskresi untuk merespon dinamika, kebutuhan dan aspirasi pengguna jasa masih menjadi barang langka dalam kehidupan birokrasi publik di Kabupaten Grobogan khususnya Kecamatan Purwodadi.

Sikap aparat yang kurang sopan dan cenderung seperti "juragan" atau orang yang minta disegani dan dihormati, budaya patrimonial, bahasa surat dinas yang masih bernuansa feodal, dan keengganan petugas memberikan solusi atas kesulitan yang dihadapi pengguna jasa masih menjadi fenomena-fenomena yang sering muncul dan cenderung mempengaruhi akuntabilitas pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi. Hal-hal ini nampaknya membutuhkan waktu dan ketegasan untuk merubah pola, sikap, budaya dan acuan agar akuntabilitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi di Kecamatan Purwodadi menjadi lebih baik.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang diuraikan di depan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Purwodadi masih dalam kondisi yang buruk. Hal ini terlihat dari berbagai indikatornya yaitu penggunaan acuan pelayanan yang tidak konsisten, prioritas atau orientasi pelayanan bukan pada kepentingan publik dan pemberian solusi yang tidak ikhlas, dalam arti mengharapkan imbalan dari pengguna jasa.
2. Masih buruknya kondisi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Purwodadi tersebut disebabkan budaya paternalisme yang masih dipegang kuat oleh aparat dan masyarakat. Budaya tersebut juga yang menjadikan kedua faktor lainnya yaitu etika dan kontrol masyarakat tidak berfungsi dengan baik.
3. Masih rendahnya kontrol publik, baik dari masyarakat pengguna jasa maupun dari unsur organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, maupun tokoh masyarakat yang ada di Kecamatan Purwodadi. Hal ini berakibat setiap kekurangan atau kesalahan yang diperbuat oleh birokrasi tidak

diketahui dan tidak ada upaya melakukan perbaikan. Bahkan ada kecenderungan untuk mengulang dan memperburuk kualitas pelayanan.

B. Saran

Dengan memperhatikan temuan-temuan ini, masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Grobogan dalam upaya memperbaiki akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan adalah cukup kompleks dan memiliki dimensi yang banyak. Upaya memperbaiki akuntabilitas menuntut intervensi pemerintah daerah pada semua dimensi permasalahan secara keseluruhan, yaitu :

1. Pemerintah Daerah perlu merumuskan standar pelayanan yang jelas untuk setiap jenis pelayanan. Standar tersebut meliputi/berisi prosedur pelayanan ; persyaratan ; biaya dan waktu penyelesaian pelayanan untuk setiap jenis pelayanan. Dan standar tersebut hendaknya diumumkan secara terbuka/transparan kepada masyarakat melalui berbagai media yang ada, seperti papan pengumuman kecamatan, radio, leaflet pelayanan daerah dan sebagainya.
2. Meningkatkan pengawasan terhadap etika aparat. Hal ini dapat dilakukan melalui pemberian penghargaan (*reward*) yang senilai dengan prestasi yang dilakukan aparat dalam memberikan pelayanan

- dan memberikan sanksi (*punishment*) yang sebanding dengan perbuatan yang dilakukan oleh aparat yang membuat kesalahan atau meresahkan masyarakat dalam pemberian pelayanan.
3. Menghilangkan pemakaian simbol, kebiasaan, dan bahasa yang bernuansa feodalistik dan paternalistik yang selama ini digunakan oleh aparat, seperti tanda pangkat pada pakaian seragam, Hymne Andhika Bhayangkari dalam upacara atau apel bendera, bahasa/kalimat "mohon petunjuk" dalam berbagai surat dinas dan kalimat "melaksanakan tugas lain yang diperintah oleh pimpinan" dalam berbagai surat keputusan/peraturan daerah yang mengatur tugas pokok dan fungsi suatu instansi.
 4. Untuk memperkuat kontrol publik dan daya tawar "bargaining position" masyarakat terhadap pelayanan perlu kiranya dirumuskan suatu piagam pelanggan yang berisikan, *pertama* : kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh penyedia jasa dan hak-hak yang dimiliki oleh penyedia jasa dalam setiap jenis pelayanan. *Kedua* : kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pengguna jasa untuk mendapatkan pelayanan dan hak-hak yang dimiliki pengguna jasa terhadap pelayanan yang diterimanya.
 5. Membuka ruang publik bagi masyarakat untuk memberikan kritik, saran atau pendapat atas proses pemberian pelayanan oleh aparat,

sehingga dapat dideteksi sedini mungkin kemungkinan adanya penyimpangan.

6. Menyediakan sarana dan prasarana yang cukup serta antisipasi terhadap segala kekurangan dan kerusakan peralatan, sehingga gangguan yang ditimbulkan sebagai akibat ketidaksiapan sarana prasarana dapat dihindari.
7. Meningkatkan kesejahteraan kepada aparat sehingga mengurangi peluang dan keinginan untuk mencari tambahan penghasilan dalam bidang tugasnya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Hanya dengan mengembangkan kebijakan dan program secara menyeluruh maka perubahan yang berarti dalam penyelenggaraan publik dapat terjadi. Tentu perubahan tersebut harus dilakukan secara bertahap untuk menghindari resistensi dari pihak-pihak yang menolak perubahan karena tergeser kepentingannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, A, Partini, Ratminto, Wicaksono, B., Tamtiari, W., Kusumasari, B., Nuh, M., (2002), "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia" Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- Hidayat, Syarif, (2000), " Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan", Pustaka Quantum, Jakarta.
- Harsono, Boedi, (2002), "Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah", (edisi revisi), Djambatan, Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi, (2002), " Etika Administrasi Negara", PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Lay, Cornelis, et.all. (2002), "Desentralisasi Dan Demokrasi, Kajian tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi dan Intermediary", Laporan Penelitian, Fisipol UGM Yogyakarta-The Ford Foundation.
- Matthew, Miles, B & Michael, Huberman. A, (1992), "Analisis Data Kualitatif", Bumi Aksara, Jakarta.
- Moenir, H.A.S., (1998), "Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia", Bumi Aksara, Jakarta.
- Moleong, Lexy J., (2000), "Metodolgi Penelitian Kualitatif", Remaja Rosdakarya, Bandung
- Nawawi, Hadari (1998), " Metodologi Penelitian Bidang Sosial", Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted, (1996) "Mewirusahaakan Birokrasi, Reinventing Government", (penerjemah Abdul Rosyid), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter, (2000) "Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha", (penerjemah Abdul Rosyid dan Ramelan), PPM, Jakarta.
- Parlindungan, A.P. (1994) "Pendaftaran Tanah di Indonesia" Mandar Maju, Jakarta.

- Purbokusumo, Yuyun, "Birokrasi Publik di Daerah Tingkat II Abad 21" Makalah pada diskusi dengan Mahasiswa AAN tanggal 13 Mei 2000, Yogyakarta.
- Shafritz, Jay M. & Hide, Albert C., (1997), *The Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, USA.
- Siagian, S.P., (1993), "Pengantar Ilmu Administrasi Negara", Gunung Agung, Jakarta.
- Singarimbun, Masri & Effendi, Sofian (editor), (1989), "Metode Penelitian Survei", (Edisi Revisi), LP3ES, Jakarta.
- Thoha, Miftah, (1995), "Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi", PD Batang Gadis, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto (2001) "Konsep dan Isu Pembangunan" (Bahan Kuliah) MAP, UGM Jogjakarta.
- Widodo, Joko (2001), "Good Governance, Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Otonomi Daerah", Insan Cendekia, Surabaya.

Lain-lain

- Eastern Regional Organization For Public Administration (EROPA), (2000), "Developing Asia's Public Service : Sharing Best Practice", Hongkong
- INDEF, (1999), "Birokrasi, Korupsi dan Reformasi, Kasus Pelayanan KTP", INDEF, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara & Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan, (2000), *Akuntabilitas dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, (2001), "Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Temuan dari Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan" Laporan Penelitian, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Monografi Kecamatan Purwodadi Tahun 2004

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor
63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum
Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 7 Tahun 2004 tentang
Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2000 tentang
Retribusi Penggantian Bea Cetak KTP, KK dan Akta Catatan
Sipil.

Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor Nomor 30 Tahun 2004
tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Kecamatan di
Kabupaten Grobogan.

Keputusan Bupati Grobogan Nomor 2019 Tahun 2001 tentang
Pelimpahan Sebagian Tugas Kewenangan Bupati Kepada Camat.

Keputusan Bupati Grobogan Nomor 3128 Tahun 2004 tentang Uraian
Tugas Jabatan Kecamatan Kabupaten Grobogan.

