

# **AKUNTABILITAS DALAM *NEW PUBLIC SERVICE PARADIGM* DI INDONESIA**

**Oleh : Endang larasati**

## **ABSTRAK**

Paradigma Baru Administrasi Publik, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pengukuran Akuntabilitas Publik harus berseiring dengan perkembangan paradigma dan peradaban masyarakat. Memahami bahwa akuntabilitas tidak sederhana. Pelayanan publik harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus juga hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga. Akuntabilitas publik harus dibangun berseiring dengan perkembangan masyarakat yang *multi cultur*.

Berdasarkan hasil penelitian dan pemikiran teoretisasinya, maka disarankan perlunya mengatur pelayanan publik dengan suatu regulasi yang diundangkan dalam bentuk suatu Peraturan Daerah yang tanggap pada norma-norma lokal yang terpilih sebagaimana yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat setempat. Akuntabilitas Pelayanan Publik yang tercermin dalam penetapan Standar Pelayanan Publik yang tanggap pada tuntutan daerah diharapkan mampu menyelesaikan berbagai problem praktis yang mengatur prosedur, penetapan biaya, waktu dan mekanisme pengaduan dan penetapan fasilitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik yang disusun secara konstruktif dan lebih responsif, dengan mengundang partisipasi masyarakat, dipandang perlu untuk diproses lebih lanjut, sehingga tidak lagi berwujud penetapan normatif yang sentral, melainkan sudah berupa kontrak pelayanan antara pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Standar Pelayanan untuk kepentingan publik seperti itu amat mendesak untuk segera diwacanakan, dan disimpulkan sebagai acuan pengukuran Akuntabilitas Pelayanan, yang walaupun belum sampai pada tahap “sudah selesai diperdakan” mungkin saja sudah dapat dipakai sebagai sumber hukum yang materiil (*materiele rechtsbron*) dalam pengukuran akuntabilitan dan penyelesaian-penyelesaian perkara pelayanan. Model kontrak pelayanan secara teoretik dan konseptual mencerminkan adanya pengukuran Akuntabilitas pelayanan yang tidak hanya responsif akan tetapi juga progresif dan demokratik.

**Kata Kunci : *Demokrasi, Akuntabilitas Pelayanan, Partisipasi, Standar dan Kontrak Pelayanan.***

## **1. PENDAHULUAN**

Sejak terjadi pergeseran studi administrasi Negara ke administrasi public, lingkup kajian semakin luas, baik menyangkut model birokrasi, neo-birokrasi, kelembagaan, hubungan manusia, maupun model pilihan publik (*public choice model*). Model pilihan publik khususnya berkaitan dengan upaya peningkatan akuntabilitas publik dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat pengguna pelayanan public. Dalam membahas pola akuntabilitas pelayanan publik pada saat sekarang ini, maka pembahasan ada dalam koridor paradigma pelayanan bulik baru yang bersejalan dengan kehidupan masyarakat yang kian demokratis *The New Public Services Paradigm*.

## 2. PEMBAHASAN

### 2.1. *The New Public Services Paradigm*

Paradigma baru administrasi publik, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pemahaman yang senada diberikan oleh Denhardt bahwa paradigma baru pelayanan publik (*New Public Services Paradigm*) lebih diarahkan pada "*democracy, pride and citizen*". Lebih lanjut dikatakan bahwa "*Public servants do not delever customer service, they delever democracy*". Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik harus dipandang sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang reformasi politik yang terjadi tahun 1997 telah mampu meruntuhkan tembok "keangkuhan" birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana publik di era reformasi sekarang ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks demikian, birokrasi perlu merevitalisasi diri untuk dapat menghasilkan pelayanan publik yang demokratis, efisien, responsif, dan transparan.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (*demos*) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi (*kratein*), berkonsekuensi logis pada konsep bahwa sejak dalam statusnya yang di alam kodrati, sampaipun ke statusnya sebagai warga negara, manusia-manusia itu memiliki hak-hak yang karena sifatnya yang asasi tidak akan mungkin diambil-alih, diingkari dan/atau dilanggar (*inalienable, inderogable, inviolable*) oleh siapapun yang tengah berkuasa. Bahkan, para penguasa itulah yang harus dipandang sebagai pejabat-pejabat yang memperoleh kekuasaannya yang sah karena mandat para warga negara melalui suatu kontrak publik, suatu perjanjian luhur bangsa yang seluruh substansi kontraktualnya akan diwujudkan dalam

bentuk konstitusi<sup>1</sup>. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.<sup>2</sup>

Tabel 1.  
Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Adm.	New Public Adm.	New Public Service
<b>Dasar Teoritis</b>	<b>Teori Politik</b>	<b>Teori Ekonomi</b>	<b>Teori Demokrasi</b>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Clients dan pemilih	Customers	Warganegara (citizens)
Peranan pemerintah	Rowing (pengayuh)	Steering (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan customers	Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29.

<sup>1</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, "Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia", dalam makalah yang disampaikan dalam rangka Pelatihan HAM oleh Pusat Studi HAM Universitas Surabaya, Kamis, 30 Juni 2005.

<sup>2</sup> *Op. Cit.*, hal. 28-29.

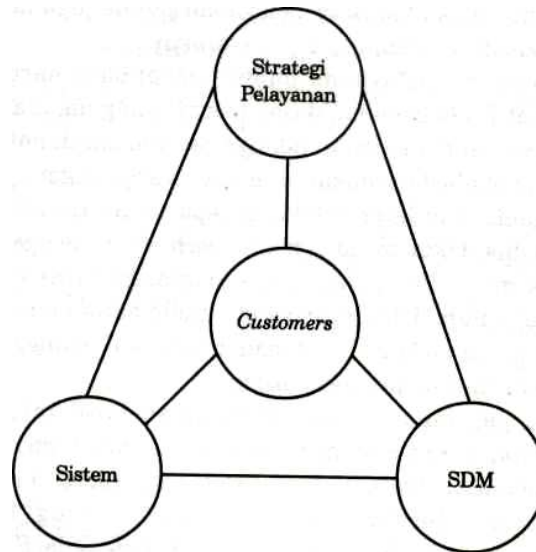
Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* sebagaimana didiskusikan di atas adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik seharusnya diselenggarakan seirama dengan tuntutan pelayanan publik yang responsif tersebut.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan masyarakat pengguna layanan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*). Dengan demikian segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Sistem pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat penggunanya. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan masyarakat pengguna layanan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Dalam kaitannya dengan sumber daya manusia (SDM), maka dibutuhkan kualitas sumber daya manusia yang mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik. Sebagai contoh, sistem pelayanan pajak yang sudah *computerized* memerlukan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi menjalankan teknologi komputer. Di samping itu, sumber daya manusia yang melaksanakan tugas pelayanan harus mampu memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat pengguna layanan publik.

Sifat dan jenis masyarakat pengguna layanan publik yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelayanan. Petugas pelayanan perlu mengenal masyarakat pengguna layanan publik dengan baik sebelum dia memberikan pelayanan. Di dalam sistem perbankan akhir-akhir ini dikenal dengan strategi *Know Your Customers* (KYC).



Gambar 1.

Segitiga Pelayanan Publik Sumber: Albrecht and Zemke, 1990: 41.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga birokrasi penyelenggara layanan publik akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan memengaruhi prosedur dan kecepatan *output* yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi modern, seperti komputer, maka metode dan prosedur kerja akan berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Dengan mengadopsi teknologi modern, maka akan menghasilkan *output* yang lebih banyak dan berkualitas dalam waktu yang relatif lebih cepat. Budaya birokrasi yang bersifat paternalisme yang masih mendominasi birokrasi di Indonesia telah melahirkan hubungan atasan dengan bawahan seperti *patron-clients*. Sifat hubungan tersebut mengandung makna bahwa patron atau bapak memiliki kewajiban melindungi dan memenuhi kebutuhan *clients* atau anak. Sementara itu, *clients* atau anak berkewajiban loyal dan menjaga nama baik patron/bapak. Hubungan *patron-clients* tersebut membawa konsekuensi apabila ada kesalahan, maka mereka saling menutupi kesalahan tersebut.

## 2.2 AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggung-jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang

dilaksanakan secara periodik<sup>3</sup>. Akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak-pihak yang berkepentingan<sup>4</sup>. Lembaga pemerintah di pusat dan daerah harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, yaitu hak untuk tahu, hak untuk mendapatkan informasi, hak untuk didengar aspirasinya dan hak untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah pemegang mandatnya.

Demensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas pelayanan publik, akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas managerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan dan akuntabilitas finansial. Akuntabilitas pelayanan publik merupakan bagian terpenting dalam menciptakan kredibilitas pemerintah. Tidak terpenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Jika masyarakat menilai pemerintah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, pergantian pejabat dan sebagainya. Rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan resiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkopetisi serta melakukan efisiensi. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, akuntabilitas pelayanan publik harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus juga hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga. Akuntabilitas pelayanan publik harus dibangun berseiring dengan perkembangan masyarakat yang *multi cultur*.<sup>5</sup> Dalam perkembangan masyarakat yang demokratis dengan *New Public Service Paradigm*, akuntabilitas pelayanan publik harus dibangun berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Melayani warga, bukan pelanggan: kepentingan publik bukan agregasi kepentingan individu, tetapi dialog tentang nilai bersama; bukan hanya memenuhi permintaan konsumen, tetapi membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara. Akuntabilitas pelayanan publik dibangun berdasar nilai-nilai bersama dengan membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan masyarakat warga negara.
2. Memenuhi kebutuhan publik: administrator harus membangun pemahaman bersama tentang kepentingan publik, menciptakan tanggungjawab dan kepentingan bersama. Akuntabilitas pelayanan publik dibangun dengan pemahaman nilai diatas.
3. Nilai kewarganegaraan melebihi kewirausahaan: Kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan publik dan warga negara yang memiliki komitmen bersama untuk membangun masyarakat yang lebih baik, ketimbang oleh manajer wirausaha yang berbuat jika uang publik ada padanya
4. Berfikir secara strategis, berbuat secara demokratis: Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif.
5. Memahami bahwa akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik tidak sederhana: Pelayan publik harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus juga hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga
6. Melayani ketimbang menyetir: membantu warga dalam mengartikulasikan kepentingan bersama, bukan mengendalikan dan mendekte warga

---

<sup>3</sup> Stanbury, W.T., 2003, *Accountability to Citizen in the Westminster Model of Government: More Myth Than Reality*, Fraser Institute Digital Publication, Canada.

<sup>4</sup> Schiavo-Compo and Tomasi, D., 1999, *Managing government Expenditure*, Asia Development Bank, Manila.

<sup>5</sup> Larasati, Endang, *Konstruksi Hukum Pelayanan Publik Lembaga Pemerintah Di Indonesia*, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hal. 97.

7. Memahami bahwa akuntabilitas tidak sederhana: Pelayan publik harus memperhatikan lebih dari sekedar pasar, harus juga hukum dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, satandar profesional, dan kepentingan warga
8. Melayani ketimbang menyetir: membantu warga dalam mengartikulasikan kepentingan bersama, bukan mengendalikan dan mendekte warga
9. Menilai manusia, bukan hanya produktivitas: Organisasi publik dan jaringan di mana mereka berpartisipasi akan lebih berhasil pada jangka panjang jika dikembangkan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama (*shared leadership*) yang didasarkan pada penghormatan kepada seluruh rakyat.

Berdasar pada prinsip-prinsip yang terurai diatas, maka akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian ini dibangun berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Kebijakan pengaturan pelayanan publik. dikonsepkan sebagai sebuah ”konstruksi” yang batasan definitifnya terikat pada dimensi dan waktu tatkala subjek-subjek berinteraksi secara komunikatif untuk menghasilkan produk pemikiran yang sama. Artinya, kebijakan administrasi negara dalam konteks pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan difahami sebagai entitas normatif yang objektif semata, tetapi dipahami sebagai *dependen variable* dari suatu proses sosial politik yang melibatkan sejumlah aktor individu yang berpartisipasi dalam suatu proses. Dengan demikian, proses konstruksinya, tidak dipahami sekedar tehnik konstruksi kebijakan sebagai prosedur standar, tetapi difahami sebagai totalitas proses yang berada dalam keadaan saling berkait dengan variabel sosial, kultur dan politik. Konstruksi keijakan administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dipahami sebagai produk politik yang karakternya antara lain ditentukan oleh dinamika sosial yang berkaitan dengan hukum administrasi negara dan lebih khusus lagi berkenaan dengan hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik.

Mendasarkan paradigma yang *konstruktivisme* dengan logika *constructing theory* yang mulai juga dikenal dalam penelitian-penelitian sosial. Pendekatan fenomenologik dilakukan dalam penelitian ini, yang berarti bahwa apa yang terjadi dalam hubungan interaksional antar-aktor di lapangan dalam ruang partisipasi masyarakat akan memperoleh fokus perhatian yang utama.

Dalam kehidupan bernegara yang diorganisasi dalam bentuk republik, yang mengisyaratkan agar kesejahteraan (*res*) untuk khalayak ramai (*publica*) diwujudkan, negara berkewajiban melayani setiap warga negara demi terpenuhinya kebutuhan yang dirasakan warga. Kebijakan administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik harus senantiasa dilakukan pemerintah dalam kedudukannya sebagai pengemban kekuasaan negara, sesuai dengan harapan dan tuntutan warga negara. Memperoleh jasa pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah harus dipandang sebagai hak warga yang sudah seharusnya didasarkan pada norma-norma hukum yang mengaturnya secara jelas. Dalam hubungan ini, demi terjaminnya penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan di lain pihak juga untuk memberikan perlindungan hak kepada setiap warga negara dari kemungkinan pengingkaran atau penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik. diperlukanlah pengaturan hukum yang mendukungnya<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Baca: *Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pelayanan Publik* (Jakarta: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2000)

Sehubungan dengan kenyataan itu, besar keinginan pemerintah untuk dapat menyelenggarakan pengaturan pelayanan publik yang berkualitas dan akuntabel. Pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, pada saat ini sedang mempersiapkan sebuah Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik untuk maksud tersebut. Sebuah undang-undang, sekalipun masih dalam bentuk rancangan (seperti misalnya Rancangan Undang Undang Pelayanan Publik yang telah disebutkan itu, apabila dijelaskan menurut teori sosial, juga teori sosial yang diterapkan dalam kajian-kajian hukum *as it is in society*, sesungguhnya merupakan sebuah konstruksi.

Sebagai bagian dari teori sosial, yang disebut *rational construct* suatu konstruksi itu ialah suatu konsep yang menyatakan adanya produk pemikiran subjektif seseorang atau sejumlah manusia.<sup>7</sup> Demikian juga halnya dengan Rancangan Undang Undang Pelayanan Publik tersebut di atas. Rencana Undang-Undang itu dikatakan merupakan produk atau hasil pemikiran sejumlah elit perancang sebuah aturan hukum. Menurut teori, walaupun sebuah undang-undang atau sebuah rancangan undang-undang itu bisa dikatakan merupakan hasil pemikiran sejumlah elit perancang, maka implementasinya dalam bentuk aturan-aturan pada tingkat yang lebih rendah itu juga merupakan sebuah konstruksi. Sebuah konstruksi yang disiapkan oleh subjek-subjek lain dalam suatu proses tersendiri, yang tidak selamanya mengacu atau mendeduksi begitu saja dari aturan-aturan undang-undang yang berada pada tingkat yang lebih tinggi.

Uraian berikut ini akan membahas realita yang penulis peroleh dari penelitian lapangan di tiga daerah penelitian, yang berfokus pada konstruksi kebijakan pelayanan publik oleh subjek-subjek yang berada di tiga daerah tersebut, khususnya yang berkaitan dengan konstruksi hukum administrasi negara yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain tentang penyelenggaraan Standar Pelayanan Publik yang meliputi prosedur pelayanan, biaya pelayanan, waktu pelayanan, penyediaan sarana dan prasarana pelayanan, mekanisme pengaduan dan segi-segi lain dalam proses pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik. Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan dengan berdasar pada pengaturan tersebut diatas.

Konstruksi kebijakan seperti yang terlihat dalam penetapan dan penyelenggaraan standar pelayanan publik yang meliputi: penetapan prosedur pelayanan, penetapan biaya pelayanan, penetapan waktu pelayanan, penetapan fasilitas dan mekanisme pengaduan serta sistem informasi yang diselenggarakan. Konstruksi kebijakan dan akuntabilitas dilakukan melalui interaksi antar subyek-subyek secara komunikatif untuk menghasilkan produk pemikiran yang sama, dalam pelibatan para pihak dalam ruang partisipasi masyarakat. Artinya, kebijakan yang dikonstruksi adalah kebijakan, dalam konteks ini kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik, tidak akan difahami sebagai entitas normatif yang objektif semata, tetapi dipahami sebagai *dependen variable* dari suatu proses sosial politik yang melibatkan sejumlah aktor individu yang berpartisipasi dalam suatu proses. Kebijakan, dalam hal ini kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dan akuntabilitas pelayanan dikonsepsikan sebagai sebuah "konstruksi" yang batasan definitifnya terikat pada dimensi dan waktu tatkala subjek-subjek berinteraksi secara komunikatif untuk menghasilkan produk pemikiran yang sama.

Berdasar pada analisa diatas didalam mengkonstruksi kebijakan dan akuntabilitas pelayanan publik, lebih didasarkan untuk memenuhi harapan masyarakat. Suatu akuntabilitas, yang memungkinkan terealisasinya Standar Pelayanan Publik, dalam

---

<sup>7</sup> Malcolm Waters, *Modern Sociological Theory* (London: Sage Publishing, 1994), hal. 5 dan 7.

kerangka kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik, yang lebih responsif dan partisipatif dan yang secara khusus lebih bersesuaian dengan kondisi yang berkembang dalam masyarakat daerah.

Diketahui juga lewat penelitian ini bahwa perubahan-perubahan sosial-kultural dan politik telah terjadi di daerah-daerah, yang berdampak pada terjadinya pergeseran yang menuju ke terjadinya berbagai ragam respons, yang dapat diduga akan lebih memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat setempat. Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma ilmu administrasi publik yang mengarah ke paradigma baru yang disebut *The New Public Service Paradigm*, yang mensyaratkan terpenuhinya kriteria partisipasi, keadilan sosial, transparansi, kepastian dan keterjangkauan bagi dan oleh masyarakat yang berhak atas pelayanan publik, maka akuntabilitas juga dilakukan dengan berdasarkan kriteria tersebut. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di tiga wilayah penelitian diperoleh fakta akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dan Standar Pelayanan Publik yang bervariasi sehubungan dengan kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat di masing-masing wilayah penelitian yang berbeda.

Konstruksi akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik diselenggarakan dengan pemberian ruang partisipasi, yang dimaksudkan untuk mengakomodasi tuntutan demokrasi yang berkembang dalam masyarakat. Dengan diakomodasinya kepentingan dan kebutuhan masyarakat diharapkan akan terbangun komitmen bersama dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik dalam masyarakat. Komitmen bersama dapat dibina dengan mengesampingkan kepentingan dan ego instansi-instansi kedinasan dalam masyarakat. Konstruksi akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang dibangun dengan komitmen bersama akan menghasilkan kebijakan dan aturan yang mencerminkan moralitas kerja-sama. Perilaku penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat pengguna pelayanan publik akan tunduk pada prinsip-prinsip dan kebijakan yang telah disepakati.

Sementara itu, mekanisme konstruksi akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang demikian itu dapat diharapkan akan berjalan dalam suatu situasi saling kontrol antara para penyelenggara dan warga masyarakat pengguna jasa pelayanan publik. Melalui mekanisme konstruksi yang seperti ini akan tercipta pelayanan yang berkeadilan serta meningkatkan posisi warga, tidak saja sebagai pengguna pelayanan saja tetapi juga sebagai pihak yang akan lebih berposisi tawar (*bargain*) yang lebih baik untuk mendapatkan jasa pelayanan yang lebih pantas. Tanggung jawab bersama yang dikembangkan melalui ruang partisipasi masyarakat dengan model konstruksi akuntabilitas tersebut di atas juga dapat diharapkan akan merangsang penyelenggara pelayanan publik untuk mengembangkan dan memperluas kompetensi aparaturnya agar senantiasa dapat melaksanakan tugas pelayanan dengan lebih baik. Model konstruksi akuntabilitas dengan penyediaan ruang partisipasi masyarakat dalam pengaturan dan penyelenggaraan pelayanan publik, diharapkan akan mampu memberi pembelajaran kepada masyarakat untuk lebih bertanggung-jawab dalam proses demokrasi yang sedang berjalan. Model konstruksi dengan ruang partisipasi dalam akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang mengedepankan tanggung-jawab bersama, para pihak diharapkan senantiasa mengembangkan pencarian alternatif secara positif berkait sistem pengaturan, sistem penyelenggaraan, dan kewajiban berswasembada untuk tidak bergantung kepada pihak luar. Pemberian insentif seperti yang diselenggarakan dalam pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik di tiga lokasi penelitian kepada penyelenggara dan pengguna pelayanan dapat dikembangkan melalui forum pelibatan para pihak dalam ruang partisipasi masyarakat.

Konstruksi akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang melibatkan para pihak dengan tujuan terbinanya komitmen bersama dalam ruang partisipasi masyarakat, ialah antara penyelenggara pelayanan dan warga masyarakat, akan mengantar para pihak ke dalam proses akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih responsif.

Konstruksi akuntabilitas yang dilakukan seperti terproses diatas, akan sesuai dengan perkembangan paradigma pelayanan publik, dari yang normatif-positivistik ke yang progresif-sosiologik, yang memungkinkan kebijakan-kebijakan yang lebih responsif untuk membukakan kesempatan kepada *stakeholders* untuk ikut langsung berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum sebagai suatu *rational construct in concreto*. Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dengan membukakan ruang guna menyertakan partisipasi masyarakat seperti tersebut merupakan dasar-dasar penerapan apa yang disebut *New Public Service Paradigm*

### 3. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pemikiran teoretisasinya, penelitian ini menyarankan perlunya mengkonstruksi akuntabilitas pelayanan publik dengan suatu regulasi yang tanggap pada norma-norma lokal yang terpilih sebagaimana yang berlaku dan berkembang dalam masyarakat setempat. Model akuntabilitas pelayanan publik yang tanggap pada tuntutan daerah seperti itu boleh diharapkan akan mampu menyelesaikan berbagai problem praktis yang mengatur prosedur, penetapan biaya, waktu dan mekanisme pengaduan dan penetapan fasilitas pelayanan.

Model akuntabilitas pelayanan publik yang disusun secara konstruktif dan lebih responsif, dengan mengundang partisipasi masyarakat seperti itu, dipandang perlu untuk diproses lebih lanjut, sehingga tidak lagi berwujud penetapan normatif yang sentral. Model akuntabilitas yang terkonstruksi secara teoritik dan konseptual mencerminkan adanya pola dan model akuntabilitas yang tidak hanya responsif akan tetapi juga progresif dan demokratik..

### DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi kependudukan Uniiversitas Gajah Mada, Jogjakarta, 2003
- Baldrige National Quality Program, 2002, Baldrige, Six Sigma & ISO : Understanding Your Options, National Institute of Standards and Technology.
- , Baldrige Performance Excellence Delivers World-Class Result, National Institute of Standards and Technology.
- Bambang Eka Cahya Widodo, "Perencanaan Partisipatif dan Perubahan Paradigma Pemerintahan" dalam Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Pembaruan, 2005.

- Blau Peter M. dan Meyer, Marshall W. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987.
- Center For Population And Policy Studies, *Public Service Performance, Bureucratic Corruption in Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 2001.
- Cohen, Steven, 1993, *Total Quality Management in Government : "a Practical Guide for the Real World"*, San Fransisco : Jossey Bass Inc.
- David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victory Jaya Abadi Jakarta, 2000.
- David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yermias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Gaya media, Yogyakarta, 2004
- Denhardt, Janet Valerie and Denhardt, Robert B., *The New Publik Service: Serving Not Steering*, ME Sharpe Inc., New York, 2003.
- Irfan Islamy. M. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bina Aksara. 1989
- *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.
- Lovelock, Christopher, *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, new York, 1994, Hal. 448.
- *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, new York, 1994, Hal. 448.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York: Routledge, 1995, halaman 251.
- Sianipar, J.P.G, *Managemen Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta, 1995, Tangkilisan, Hassel Nogi, Management modern Untuk Sektor Publik, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.
- , *Managemen Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1995.
- Stringham, Shand H, 2004, *Does Quality Management Work in The Public Sector?*, Public Administration and Management : An Interactive Journal.
- Tangkilisan, Hassel Nogi, *Management Modern Untuk Sektor Publik*, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.
- Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2006.

Zeithanl, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I, Delevering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations, The Free Press, New York, 1990.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Direktorat Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. 2005

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Kajian Peraturan pelaksana Rancangan Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik*, Jakarta, 2006.

KepMENPAN No. 118/Kep/M.PAN/5/2003 perihal Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat.

KepMENPAN No. 25/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

KepMENPAN No. 25/Kep/M.PAN/4/2002 tentang Pedoman Pengembangan Budaya Kerja.

KepMENPAN No. 26/Kep/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

KepMENPAN No. 46/2004 tentang Petunjuk Pengawasan dalam Penyelenggaraan Pemerintah.

KepMENPAN No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang pelayanan Publik, Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2000.

Surat Edaran MENPAN No. 15/2005 tentang Peningkatan Investasi Pengawasan dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik.