# BAB I
# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan merupakan sebuah proses pengembangan mutu dan sumber daya sebagai fungsi meningkatkan stabilitas ekonomi dan kesejahteraan bangsa dan negara, sebagai suatu proses pembangunan seharusnya mengindikasikan usaha-usaha koreksi dan reformasi dalam setiap fase atau tahap kemajuannya. Koreksi atau reformasi ini sesungguhnya sangat diperlukan oleh karena interaksi dan pengaruh dari faktor-faktor eksternal dan mungkin pula internal yang terlepas atau tidak tertangani dalam manajemen pembangunan itu sendiri.

Pembangunan sebagai proses pada dasarnya telah menciptakan berbagai perubahan yang tidak diantisipasi secara baik dan tepat dan perubahan-perubahan itu telah berinteraksi pula dengan perubahan-perubahan regional dan global yang berlangsung di luar kendali dan bahkan wawasan serta prespektif kita sendiri. Era reformasi telah membawa kita jauh dari perubahan-perubahan tersebut, pada kenyataan bangsa Indonesia dihadapkan dalam situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan. Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan

Kini Indonesia sedang berkecimpun di dalam proses demokratisasi yang berakar dari sebuah inspirasi seluruh rakyat, baik di tingkat pusat sampai ke tingkat daerah-daerah. Merupakan suatu hal yang kongkrit, dimana seluruh rakyat pada akhir-akhir ini ramai dengan isu-isu politik tentang perkembangan proses demokrasi yang sedang berlangsung saat ini.

Mengartikan demokrasi sebagai sebuah proses yang berakar dari inspirasi seluruh rakyat untuk mewujudkan pemerintahan yang baik *(good governance)*, meliputi transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik yang mengakar dari rasa tanggung jawab semua komponen/aktor, baik dari seluruh lapisan masyarakat, pemerintah pusat-daerah, birokrasi, bahkan swasta.[1]

Berdasarkan analisis paradigmatik dan analisis lingkungan strategis, maka permasalahan tersebut dapat diatasi melalui peningkatan manajemen aparatur pemerintahan yang baik dan bersih dengan cara menciptakan organisasi pemerintahan yang fleksibel, menghilangkan pengaruh kepentingan politik, implementasi *good governance,* dan pengendalian pemerintahan dengan sebaik-baiknya.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah di era perdagangan bebas, tuntutan akan kinerja pelayanan publik yang baik menjadi semakin mengemuka. Otonomi yang diputuskan pemerintah yang mengatur bagaimana pola pemerintahan yang lebih transparan dan lebih demokratis serta kejelasan terhadap kewenangan daerah dan pusat adalah jawaban atas permasalahan yang terjadi di berbagai daerah yang memicu timbulnya gerakan *sparatisme* merupakan upaya-upaya dalam meningkatkan

pembangunan yang lebih merata dan menyeluruh yang nantinya akan dapat menciptakan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan dalam segala hal yang merupakan cita-cita dari otonomi daerah. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan publik, oleh karena masyarakat akan menilai baik buruknya otonomi daerah berdasarkan baik atau buruknya kinerja pelayanan publik.

Beberapa studi menunjukkan bahwa akar permasalahan yang menyebabkan buruknya kinerja pelayanan publik adalah prosedur yang berbelit-belit dan tidak transparan serta tidak akuntabel. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik adalah merupakan salah satu hal yang harus segera diwujudkan demi untuk meningkatkan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan memenangkan persaingan di era globalisasi ini.

Memahami pentingnya transparansi dan akuntabilitas publik sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah dalam menentukan arah dan kebijakannya dalam meningkatkan pelayanan publik serta pembangunan di segala bidang. Sebuah tata pemerintahan yang baik dan lebih demokratis, menanamkan prinsip akuntabilitas, transpansi dan lebih partisipatif. Dengan demikian masyarakat akan memahami sikap pemerintah dalam mengambil segala kebijakan yang bermula dari prinsip-prinsip *Good Governance* di atas tadi. Berkembangnya prinsip transparansi dan akuntabilitas diharapkan menjadi sebuah langkah awal untuk mewujudkan kehidupan yang lebih

Khususnya di kalangan pemerintah daerah, dengan melibatkan aparat daerah sebagai pelimpahan pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas dari pusat (desentralisasi). Dalam konteks pemerintahan daerah, berarti segenap jajaran birokrasi publik di daerah dihadapkan pada adanya tuntutan keterbukaan, akuntabilitas, dan kemampuan untuk menanggapi setiap tantangan yang muncul. Dalam dunia yang penuh dengan kompetisi, sangat diperlukan kemampuan birokrasi untuk memberikan tanggapan terhadap berbagai tantangan secara akurat, bijaksana, adil, dan efektif. Munculnya tantangan ini merupakan suatu konsekuensi dari komitmen terhadap demokrasi yang memungkinkan adanya partisipasi dalam pengambilan keputusan bagi komponen di luar lingkaran birokrasi. Oleh karena itu, perlu diupayakan suatu metode atau cara-cara birokrasi dalam membangkitkan dan menanggapi munculnya partisipasi terhadap program-program pemerintah dengan meninggalkan kecongkakan birokrasi.[2]

Kabupaten Gorontalo sebagai salah satu daerah di Provinsi Gorontalo (Provinsi termuda Di Indonesia) tentunya memiliki keinginan untuk membangun daerah dengan diwujudkan melalui sistem pemerintahan yang baik, transparansi dan akuntabilitas dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Sebuah keinginan untuk mengejar ketertinggalan dengan daerah-daerah lain agar bisa sejajar dalam hal pembangunan, Kabupaten Gorontalo sendiri justru memiliki tekad untuk bersama-sama memajukan daerahnya melalui peningkatan sumber daya manusia, manajemen pemerintahan yang baik serta peningkatan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat. Pencapaian target di atas adalah

---

[2] Ismail, Gusnar, " *Peningkatan Manajemen Aparatur Pemerintah Guna Menciptakan Pemerintahan*

tidak semudah membalikkan telapak tangan, namun justru sebaliknya memerlukan suatu strategi sistemik yang revolusioner, sehingga ada beberapa masalah yang timbul, antara lain:[3]

- Kurangnya koordinasi antara pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota sehingga tidak ada kesamaan *Platform* yang mengakibatkan tumpang tindihnya program
- Lambatnya pemerintah merespon gerak perubahan pembangunan yang disebabkan aturan birokrasi yang kaku dan berlapis sehingga berdampak negatif dalam hal mentransformasi program
- Belum ada sistem pengendalian penyelenggaraan pemerintahan secara berjenjang, keseragaman data informasi dan sistem manajemen nasional yang belum diimplementasikan secara menyeluruh pada semua organisasi pemerintah.
- Kapabilitas dan akseptabilitas pemimpin masih rendah, keputusan pemimpin sering tidak melibatkan aparatur bawahannya, masyarakat dan etika pemimpin yang masih rendah.
- Sistem perekonomian Indonesia saat ini belum sepenuhnya pulih dari krisis ekonomi, hal ini disebabkan oleh manajemen aparatur pemerintahan yang belum efektif dan efisien
- Pelaksanaan perbaikan mutu pelayanan publik belum berjalan dengan baik.

---

[3] Muhammad Fadel dkk, *"Menggagas Masa Depan Gorontalo (Pemberdayaan Birokrasi Demi Peningkatan Pelayanan Publik)"*, HPMIG Pers, Yogyakarta, 2005, hal 40

Untuk merealisasikan penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas, cepat, tepat dan efisien oleh sektor publik adalah dengan menerapkan standar kualitas dalam manajemen publik dan mengupayakan unit-unit organisasi publik di bidang pelayanan masyarakat untuk bertanggung jawab langsung *(direcly accountable)* kepada masyarakat konsumen.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo mempunyai visi dan misi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Gorontalo Tahun 2005-2010 dirumuskan visi dan misi tersebut. Adapun Visi Pemerintah Kabupaten Gorontalo adalah[4]: " ***Terwujudnya Pemerintahan Daerah yang Bersih, Demokratis, Menjunjung Tinggi Supremasi Hukum Demi Terciptanya Masyarakat yang Sejahtera, Mandiri dan Berkeadilan Sosial***". Untuk mewujudkan visi tersebut, maka salah satu misi yang diemban adalah ***"Mewujudkan Pemerintahan Kabupaten Gorontalo yang Bersih dan Demokratis".***

Bersih dalam hal ini adalah terjaga dari berbagai praktek pemerintahan yang Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pemerintah yang bersih berarti wujud dari pemerintahan yang baik, hanya dapat diwujudkan dengan cara menegakkan supremasi hukum, akuntabel terhadap rakyat, mengembangkan partisipasi publik, transparansi kepada publik, pemanfaatan sumber daya dan kelembagaan yang efektif dan efisien, pelayanan publik yang profesional dan berorientasi ke masa depan. Demikian halnya pemerintahan yang bersih hanya dapat diwujudkan melalui upaya-upaya yang berorientasi pada

penjaminan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan kepada rakyat, disamping membuka akses informasi seluas-luasnya kepada rakyat tentang mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pelayanan publik yang profesional juga merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih. Publik atau masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang standar dari pemerintah sebagai penyedia pelayanan. Sedangkan indikator-indikator standarisasi seharusnya ditentukan bersama dengan pemangku kepentingan tidak secara sendiri berdasarkan selera pemerintah.

Hasil kajian terhadap kinerja administrasi publik di Indonesia saat ini, diketahui kesulitan yang menyebabkan kurang berhasilnya pelaksanaan perbaikan mutu pelayanan masyarakat antara lain disebabkan oleh kurangnya sarana serta fasilitas yang tersedia (ada ketimpangan antara kebutuhan dan kemampuan) dan belum mantapnya pengembangan dan penerapan sistem manajemen kualitas serta kesejahteraan aparatur negara dan perilaku birokrasi yang belum memadai. Kondisi ini dapat kita lihat dimana masyarakat umum dan kalangan dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan perijinan oleh pemerintah yang berbelit-belit, tidak transparan, dan perlu biaya ekstra. Mereka sering bolak-balik dari satu kantor ke kantor lain hanya untuk mengurus suatu layanan perijinan. Tentu saja hal ini membuat masyarakat menjadi merasa dipermainkan oleh aparat pemerintah sehingga kinerja pelayanan umum secara keseluruhan menjadi buruk.

Berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Kabupaten Gorontalo dalam rangka meningkatkan kemudahan pelayanan publik salah satu bentuk upaya yang dilakukan

adalah dengan dibentuknya sebuah Unit Pelayanan Perijinan Terpadu yang ditetapkan sesuai dengan SK Bupati Gorontalo Nomor 37 Tahun 2002 yang kemudian didefinitifkan menjadi Kantor Pelayanan Terpadu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo No. 23 Tahun 2003, dimana masyarakat dalam hal mengurus perijinan hanya perlu mendatangi satu kantor saja *(one stop service)*.

Penyelenggaraan pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo masih banyak mengalami kendala, baik secara *internal* maupun *eksternal*. Hal ini terutama berkaitan dengan masalah kebijakan dan implementasi kebijakan, disamping masalah dukungan fasilitas sarana dan prasana pelayanan, serta dukungan kesiapan dan kemampuan sumber daya manusia. Berkaitan dengan adanya kebijakan pembentukan Kantor Pelayanan Terpadu ini, maka masyarakat menuntut akan adanya suatu kejelasan informasi mengenai bentuk dan sistem pelayanan perizinan yang diselenggarakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo, apakah kebijakan ini sudah dilaksanakan dengan baik dan berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan dalam rangka memperbaiki kualitas dan mutu pelayanan perizinan yang lebih mudah, cepat, serta efektif dan efisien.

Untuk itu, kami melakukan penelitian terhadap berbagai permasalahan manajemen pelayanan di lingkungan Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo dalam menghadapi berbagai tuntutan masyarakat, diantaranya adalah prosedur dan persyaratan yang masih terlalu berbelit-belit, kurang informatif, terbatasnya fasilitas sarana dan prasarana pelayanan, serta terbatasnya kemampuan sumber daya manusia.

pelayanan perizinan terhadap kejelasan informasi mengenai prosedur, persyaratan, biaya, waktu dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang serta dapat dipertanggung jawabkan (akuntabel) kepada semua pihak. Untuk itu, peran Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo diharapkan mampu memperbaiki serta meningkatkan kualitas pelayanan perizinan terkait dengan pentingnya pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan, serta dapat menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih. Mengingat bahwa sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Kep.MENPAN Nomor 26 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Oleh karena itu, salah satu upaya Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo adalah menciptakan transparansi dan akuntabilitas dalam meningkatkan pelayanan perizinan yang mudah, jelas, cepat dan dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan visinya: ***"Terwujudnya Pelayanan Yang Prima Demi Terciptanya Pemerintahan Bersih"***

## B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang di atas, permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini kami rumuskan dalam suatu perumusan masalah, yaitu:

"Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Transparansi dan Akuntabilitas Dalam

## C. Kerangka Dasar Teori

### 1. Good Governance

#### *a. Pengertian Good Governance*

Makna *"Good"* dalam Good Governance adalah[5] :

1). Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial.

2). Aspek-aspek fungsional pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanan tugas untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

LAN mengartikan "*Governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service"*. LAN dan BPKP menjelaskan bahwa dari segi *fungsional aspect*, governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya ?[6]

Berdasarkan pengertian ini LAN dan BPKP mengartikan bahwa good governance berorientasi pada:[7]

1) Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih

dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya) *accountability, securing of human rights, autonomy and devolution of power, dan assurance of civilian control.*

2) Aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi ini tergantung sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Dari beberapa pengertian di atas, maka LAN dan BPKP menyimpulkan bahwa proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintahan atau kepemerintahan), sedang praktek terbaiknya disebut *Good Governance* (kepemerintahan yang baik).[8]

Konsep *"governance"* dalam *"clean and good governance"* banyak masyarakat merancukan dengan konsep *"government"*. Konsep *"governance"* lebih inklusif daripada *"government"*. Konsep *"government"* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *"governance"* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.[9]

---

[8] LAN dan BPKP, 2001 hal 1

Sistem kepemerintahan yang baik adalah partisipasi yang menyatakan bahwa semua anggota institusi governance memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Hal ini merupakan pondasi legitimasi dalam sistem demokrasi. Prosedur dan metode pembuatan keputusan harus transparan agar memungkinkan terjadinya partisipasi efektif. Siapa saja yang dipilih untuk membuat keputusan dalam pemerintahan, organisasi bisnis dan organisasi masyarakat sipil harus bertanggung jawab kepada publik serta kepada institusi "stakeholders". Institusi governance harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan rakyat, memfasilitasi dan memberi peluang *(enabling)* ketimbang mengontrol, dan melaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan *(the rule of law)*.

***b. 3 (tiga) Komponen Good Governance***

Sebelum kita mengetahui komponen Good Governance terlebih dahulu kita harus mengetahui mengapa konsep *Government* diganti dengan *Governance,* karena meletakkan pemerintah pada posisi dominan karena negara merupakan institusi publik yang memiliki kekuatan memaksa secara syah, tetapi pada kenyataannya Pemerintah tidak mampu mengarahkan dan mengatur semua komponen masyarakat. Peran dominan dari itu sedikit demi sedikit harus dikurangi dengan memanfaatkan komponen-komponen pemerintah yang ada. Tidak mungkin semua dilakukan oleh pemerintah, dibutuhkan pihak lain, seperti swasta, LSM dan sebagainya. Sehingga pelayanan publik akan berjalan dengan baik dan dapat mewujudkan *Good Governance* itu sendiri. Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang sedikit

mengatur dan lebih banyak mengarahkan. Bagaimana merubahnya? Merubah paradigma lama dari *Government* menjadi *Governance* menuju ke arah yang lebih baik. Pemerintah dalam hal ini tidak sendiri, keterlibatan pihak swasta dan pihak masyarakat akan mampu merubah paradigma lama menjadi suatu hal yang baru.

Dari konsep di atas, dapat disimpulkan bahwa 3 komponen *Good Governance* adalah : Pemerintah, Swasta dan Masyarakat.[10] Pemerintah lebih berperan dalam hal *fasilitating* dan *enabling* (memfasilitasi dan memberdayakan) dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan, pendapatan melalui barang dan jasa, sedangkan kelompok masyarakat berpartisipasi dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik.

c. ***Karakteristik/Prinsip-prinsip Good Governance***

Dalam mewujudkan *Good Governance* ada empat prinsip penting yang harus digunakan yaitu 1) Accountability, 2) Participation, 3) Predictibility, yang sama dengan *Rule of Law,* dan 4) Transparancy.[11] Dalam penelitian ini, kami hanya menggunakan prinsip tranparansi dan akuntabilitas sebagai prinsip utama *Good Governance*. Alasan kami hanya memilih dua prinsip ini, karena hanya lebih memfokuskan pada implementasi kebijakan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik sebagai asas pelayanan publik itu sendiri sesuai dengan Kep. MENPAN No.

---

[10] Diktat Kuliah "Akuntabilitas Sektor Publik", M. Zaenuri, UMY 2005

[11] Meuthia Ganie-Rochman dalam artikel berjudul "*Good governance* : Prinsip, Komponen dan

26 tahun 2004 yang telah dijelaskan di bagian latar belakang di atas. Untuk itu perlu dijelaskan prinsip-prinsip *Good Governance*, yakni:

1). Akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas adalah prinsip utama *good governance* yang dapat diartikan sebagai tanggung gugat dari pengurusan/penyelenggaraan dari *governance* yang dilakukan. Menurut LAN, akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban. Akuntabilitas terdiri dari akuntabilitas politik (kepada konstituante), keuangan (neraca laba rugi, pelaksanaan anggaran) dan hukum (peraturan-peraturan disiplin, Undang-Undang Anti Korupsi).

2). Transparansi (*Transparancy*)

Transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijakan (politik) dari pemerintah, organisasi, bidang usaha, perumusan kebijaksanaan, seleksi jabatan melalui *fit and propertest* oleh lembaga baik perwakilan, pemerintah maupun perusahaan. Good Governance tidak membolehkan cara-cara manajemen tertutup.

UNDP mendefinisikan "*Good Governance*" sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut UNDP mengajukan karakteristik good governance yaitu :[12]

[12] LAN dan BPKP, 2001hal 7

1) *Participation*, Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.

2) *Rule of law (Penegakan Hukum)*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

3) *Transparancy,* transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

4) *Responsiveness (Daya Tanggap),* lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.

5) *Consensus Orientation,* berorientasi kepada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

6) *Equity, s*etiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.

7) *Efficiency and Effectiveness,* pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).

8) *Accountability,* pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.

9) *Strategic Vision,* penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki

*10) Profesionalisme,* meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat dengan biaya yang terjangkau.

## 2. Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier, konsep implementasi kebijakan adalah "Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami 'apa' yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa".[13]

Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk di dalamnya adalah apa yang mentransformasikan keputusan ke dalam operasional untuk mencapai tujuan besar atau kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijakan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan, yang dapat dinikmati dan dirasakan manfaatnya

---

[13] [illegible] Sabatier dalam Solichin "Analisis Kebijaksanaan Negara", Rineka Cipta, Jakarta

oleh masyarakat. Efisiensi pelaksanaan (implementasi) berkaitan dengan keseimbangan biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan, kondisi objektif dan kondisi subjektif dari daerah yang akan melaksanakan kebijakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan.

Menurut teori yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut antara lain: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, serta disposisi dari pelaksana atau penyelenggaranya.[14]

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan maksud dan tujuan pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Faktor-faktor tersebut antara lain:

a. Komunikasi

   Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan, sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksananya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

b. Sumber daya

   Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksananya. Walaupun isi kebijakan sudah

kekurangan sumberdaya maka implementasinya tidak akan berjalan dengan baik. Sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia yang berkompeten dan sumber daya finansial srta sumber daya lainnya yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

c. Sikap pelaksana/disposisi

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana, seperti komitmen, kejujuran, keterbukaan, tanggung jawab dan demokratis.

d. Struktur birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada. Struktur organisasi yang mengimplementasika kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

**3. Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan**

Kebijakan Pemerintah untuk mengembangkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Petunjuk Teknis

Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.[15] Oleh karena keputusan tersebut sudah sangat lengkap dan sangat operasional, maka di bawah ini akan dikutip pengertian transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik:

***a. Transparansi Pelayanan Publik***

Tranparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi. Transparansi dalam penyelengaraan pelayanan meliputi:

1) Manajemen dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.

2) Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu pelayanan.

Prosedur pelayanan publik harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan serta diwujudkan dalam Bagan Alir (*Flow Chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan.

Bagan alir sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik karena berfungsi sebagai:

i. Petunjuk kerja bagi pemberi pelayanan;

ii. Informasi bagi penerima pelayanan;

iii. Media publikasi secara terbuka pada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur pelayanan kepada penerima pelayanan;

iv. Pendorong terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien;

v. Penegendali (control) dan acuan bagi masyarakat dan aparat pengawasan untuk melakukan penilaian/pemeriksaan terhadap konsistensi pelaksanaan kerja.

3) Persyaratan Teknis dan Administrasi Pelayanan

Untuk memperoleh pelayanan, masyarakat harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemberi pelayanan, baik berupa persyaratan teknis dan atau pelaksanaan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam menentukan persyaratan, baik teknis maupun administratif harus seminimal mungkin dan dikaji terlebih dahulu agar benar-benar

dihilangkan segala persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses pelayanan. Persyaratan tersebut harus dikonfirmasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

4) Rincian Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan adalah segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian pelayanan umum yang besaran dan tata cara pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepastian dan rincian biaya pelayanan harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

Transparansi mengenai biaya dilakukan dengan mengurangi semaksimal mungkin pertemuan secara personal antara pemohon/penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan. Unit pemberi pelayanan seyogyanya tidak menerima pembayaran secara langsung dari penerima pelayanan. Pembayaran seharusnya diterima oleh unit yang bertugas mengelola keuangan/Bank yang ditunjuk oleh Pemerintah/unit pelayanan. Di samping itu, setiap pungutan yang ditarik dari masyarakat harus disertai dengan tanda

5) Waktu Penyelesaian Pelayanan

Waktu penyelesaian pelayanan adalah jangka waktu penyelesaian suatu pelayanan publik mulai dari dilengkapinya/dipenuhinya persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses pelayanan.

Unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan harus berdasarkan nomor urut permintaan pelayanan, yaitu yang pertama kali mangajukan pelayanan harus lebih dahulu dilayani/diselesaikan apabila persyaratan lengkap.

Kepastian dan kurun waktu penyelesaian pelayanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di depan loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

6) Pejabat yang Berwenang dan Bertanggung Jawab

Pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan/persoalan/sengketa, diwajibkan memakai tanda pengenal dan papan nama di meja/tempat kerja petugas.

Pejabat/petugas tersebut harus ditetapkan secara formal berdasarkan surat keputusan/ surat penugasan dari pejabat yang berwenang. Pejabat/petugas yang memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan harus dapat menciptakan citra positif terhadap penerima pelayanan dengan

i. Aspek psikologi dan komunikasi, serta perilaku melayani

ii. Kemampuan melaksanakan empati terhadap penerima pelayanan, dan dapat mengubah keluhan penerima pelayanan menjadi senyuman;

iii. Menyelaraskan cara penyampaian layanan melalui nada, tekanan dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik dan pandangan mata;

iv. Mengenal siapa dan apa yang menjadi kebutuhan penerima pelayanan;

v. Berada di tempat yang ditentukan pada waktu dan jam pelayanan.

7) Lokasi Pelayanan

Tempat dan lokasi pelayanan diusahakan harus tetap dan tidak berpindah-pindah, mudah dijangkau oleh pemohon pelayanan, dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang cukup memadai termasuk penyediaan sarana telekomunikasi dan informatika (telematika).

Untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh pelayanan, dapat membentuk unit pelayanan terpadu atau pos-pos pelayanan di kantor kelurahan/desa/kecamatan serta di tempat-tempat strategis lainnya.

8) Janji Pelayanan

Akta atau janji pelayanan merupakan komitmen tertulis unit kerja pelayanan instansi pemerintah dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Janji pelayanan tertulis secara jelas, singkat dan mudah dimengerti, menyangkut hanya hal-hal yang esensial dan informasi yang

Dapat pula dibuat ***"Motto Pelayanan"***, dengan penyusunan kata-kata yang dapat memberikan semangat, baik kepada pemberi maupun penerima pelayanan.

Akta/janji, motto pelayanan tersebut harus diinformasikan dan ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

9) Standar Pelayanan Publik

Setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib menyusun standar pelayanan masing-masing sesuai dengan tugas dan kewenangannya, dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan.

Standar pelayanan merupakan ukuran kualitas kinerja yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji/komitmen yang dibuat dapat dipenuhi, jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima pelayanan.

10) Informasi Pelayanan

Untuk memenuhi kebutuhan informasi pelayanan kepada masyarakat, setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib mempublikasikan mengenai

lokasi serta pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

Publikasi dan atau sosialisasi tersebut di atas melalui antara lain, media cetak (brosur, leaflet, booklet), media elektronik (Web Site, Home page, situs internet, radio, TV), media gambar atau penyuluhan secara langsung kepada masyarakat.

***b. Akuntabilitas Pelayanan Publik***

Konsep dasar akuntabilitas didasarkan pada klasifikasi responsibilitas manajerial pada tiap tingkatan dalam organisasi yang bertujuan untuk pelaksanaan kegiatan pada tiap bagian. Definisi dari akuntabilitas adalah suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggung jawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggung jawaban pelayanan meliputi;

1) Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik

i. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat berdasarkan proses yang antara lain meliputi: tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas

petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang-undangan) dan kedisiplinan;

ii. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus sesuai dengan standar atau Akta/janji pelayanan publik yang telah ditetapkan;

iii. Standar pelayanan publik harus dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah. Apabila terjadi penyimpangan dalam hal pencapaian standar, harus dilakukan upaya perbaikan;

iv. Penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan ;

v. Masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku;

vi. Disediakan mekanisme pertanggung jawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

2) Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik

i. Biaya pelayanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;

ii. Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus ditangani oleh petugas/pejabat yang ditunjuk berdasarkan surat keputusan/surat penugasan dari pejabat yang berwenang.

i. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggung jawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk pelayanan;

ii. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;

iii. Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat dan sah.

Akuntabilitas kinerja pemerintah dalam pelayanan publik adalah suatu instrumen pertanggungjawaban yang terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan misi organisasi. Adapun tugasnya adalah sebagai upaya untuk melakukan penilaian mengenai kuantitas, kualitas, efisiensi dan efektifitas pelayanan, serta mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kepentingan masyarakat yang dilayani sebagai organisasi publik.

Sistem akuntabilitas kinerja pemerintah dalam pelayanan publik diterapkan ke dalam penyelenggaraan pemerintah dengan tujuan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Sesuai dengan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999, maka tujuan dan manfaat dari Akuntabilitas Kinerja Pemerintah adalah sebagai berikut: [16]

1. Mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum

pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebijakan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

2. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya.
3. Menjadi masukan dan umpan balik dari pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah.
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja terhadap instansi pemerintah terdapat beberapa tahap, hal tersebut bertujuan agar tidak adanya tumpang tindih dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari pemerintah itu sendiri. Adapun tahapan-tahapan akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah:

1. Perencanaan Strategik

Perencanaan Strategik merupakan langkah awal untuk melaksanakan mandat. Perencanaan strategik instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global. Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan (strength), kelemahan (weakness), peluang (opportunities) dan tantangan

Perencanaan strategik yang disusun oleh instansi pemerintah harus mencakup:

a. Pernyataan visi, misi dan faktor-faktor keberhasilan organisasi
b. Rumusan tentang tujuan, sasaran dan uraian aktivitas organisasi
c. Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran

2. Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan akuntabilitas serta jembatan antara perencanaan strategik dan akuntabilitas. Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja sulit dicari pembenaran yang logis untuk pencapaian misi organisasi/instansi. Sebaliknya dengan disusun perencanaan strategik yang jelas, perencanaan operasional dapat diukur, maka diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan suatu pelaksanaan program berhasil atau tidak.

3. Evaluasi Kinerja

Setelah tahap pengukuran kinerja dilakukan, berikutnya adalah tahap evaluasi kinerja. Tahap ini dimulai dengan menghitung nilai capaian dari pelaksanaan kegiatan, kemudian dilanjutkan dengan menghitung capaian kinerja dari pelaksanaan program didasarkan pembobotan dari setiap kegiatan yang ada di dalam suatu program. Di dalam evaluasi kinerja

mencakup kesimpulan hasil evaluasi dan analisis pencapaian akuntabilitas kinerja.

4. Pelaporan

Penyusunan laporan harus mengikuti prinsip-prinsip yang lazim, suatu laporan harus disusun secara jujur, obyektif dan transparan. Laporan yang baik mempunyai ciri-ciri seperti relevan, tepat waktu, dapat dipercaya, mudah dimengerti, dalam bentuk menarik, budaya banding tinggi, lengkap, padat, netral dan berstandarisasi. Isi dari akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah uraian pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka pencapaian visi dan misi serta penjabarannya yang menjadi perhatian utama instansi pemerintah.

**4. Pelayanan Publik**

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.[17]

Sedangkan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perizinan dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya

---

[17] [illegible]

menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah izin dan warkat.

Pelayanan publik adalah merupakan suatu pelayanan yang diberikan dan dikelola oleh kewenangan negara, yakni pelayanan yang sebagian besar didanai oleh income pemerintah dan dikontrol secara langsung maupun tidak langsung oleh politisi yang dipilih, dimana bertujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat daripada hanya mengejar keuntungan semata.

Menurut Moenir, pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.[18]

Pelayanan publik merupakan persoalan yang cukup kompleks yang tidak bisa disamakan dengan organisasi lainnya.

Sesuai dengan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004,[19] Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Adapun asas pelayanan publik adalah tranparansi dan akuntabilitas. Dalam

---

[18] H.A.S Moenir, "*Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*", Bumi Aksara, Jakarta 1995, hal 26

[19] [illegible]

menyelanggarakan pelayanan publik yang baik harus menggunakan prinsip pelayanan publik antara lain: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisipilinan, kesopanan, keramahan, serta kenyamanan. [20] Ada beberapa faktor pendukung pelayanan publik atau pelayanan umum, sehingga pelaksanaan pelayanan umum bisa memuaskan dan berjalan dengan baik, yaitu antara lain:[21]

a. Faktor Kesadaran

Kesadaran pegawai pada segala tindakan terhadap tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya membawa dampak yang sangat positif terhadap organisasi dan tugas itu sendiri. Adanya kesadaran membawa seseorang kepada kesungguhan dan disiplin dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan, sehingga hasilnya dapat diharapkan untuki memenuhi standar yang telah diterapkan baik dalam perwujudan standar pelaksanaan maupun standar operasional.

b. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Dalam organisasi, aturan sangat mutlak agar supaya organisasi tersebut dapat berjalan dengan teratur dan terarah.

c. Faktor Organisasi

Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran

---

[20] Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik

pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks.

Organisasi yang dimaksud di sini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan pada peraturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Sarana pendukung mekanisme kerja dalam organisasi yaitu: sistem, prosedur, dan metode yang berfungsi sebagai tata cara atau tata kerja agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan lancar dan berhasil dengan baik.

d. Faktor Pendapatan

Pendapatan adalah semua penerimaan yang diperoleh seseorang dan organisasi tempat seseorang itu bekerja yang berkaitan dengan kedudukan dan perannya dalam organisasi, sehingga imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan kepada organisasi.

e. Faktor Kemampuan Keterampilan

Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan tugas/pekerjaan berarti dapat melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang dan jasa sesuai dengan yang diharapkan. Sedangkan keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

f. Faktor Sarana Pelanggan

Sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam melaksanakan pekerjaan dan

berfungsi sosial dalam rangka untuk kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi itu.

Sesuai dengan pengertian, hakekat, asas, prinsip serta faktor pendukung pelayanan publik yang telah dijelaskan di atas, maka dapat diambil tujuan pelayanan umum atau pelayanan publik adalah untuk kepentingan umum, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik bertujuan untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang dan mendukung kegiatan masyarakat serta untuk memenuhi persyaratan pelayanan.

Dalam kaitannya dengan pola pelayanan, Kep MENPAN No. 63 Tahun 2004 menyatakan adanya empat pola pelayanan, yaitu:

a. Fungsional: Merupakan pola pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
b. Terpusat: Pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan kewenangan dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
c. Terpadu Satu Atap dan Satu Pintu: pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan di satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunya keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu, sedangkan pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu

d. Gugus Tugas: Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

## 5. Konsep Analisis

Analisis adalah segenap rangkaian perbuatan pikiran yang menelaah sesuatu hal secara mendalam, terutama mempelajari bagian-bagian dari satu kebulatan untuk mengetahui sesuatu ciri masing-masing bagian, hubungannya satu sama lain dan peranannya dalam satu kesatuan yang bulat itu.[22] Dalam bidang administrasi analisis yang dilakukan itu tergolong dalam pengertian *logical analysis* (analisis dengan pikiran menurut logika). Untuk membedakan dengan analisis dalam ilmu alam atau kimia (*physical/chemical analysis*).

Pada Kumpulan Modul LAN RI 1998–1999 tentang kumpulan modul proses diklat memberikan definisi "Analisis adalah penguraian pokok persoalan atas bagian-bagian tersebut dan hubungan antar bagian untuk mendapatkan pengertian yang tepat dengan pemahaman secara keseluruhan".[23]

Komarudin mengemukakan pengertian analisis sebagai berikut : Analisis adalah kegiatan berfikir untuk menguraikan suatu keseluruhan menjadi komponen-komponen sehingga dapat mengenal tanda-tanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam suatu keseluruhan.

---

22

Sedangkan pengertian analisis menurut Soejadi mengemukakan pendapatnya sebagai berikut: Analisis dapat dirumuskan sebagai rangkaian kegiatan pemikiran yang logis, rasional, sistematis dan obyektif dengan menerapkan teknologi atau tehnik ilmu pengetahuan untuk melakukan pengkajian, penelaahan, penguraian, perincian, dan pemecahan suatu obyek atau sasaran.[24]

Jika diamati pengertian di atas, terlihat Soejadi dalam penyampaiannya lebih mengungkap dilematis dari pengertian analisis karena lebih lengkap dan terperinci. Berdasarkan pengertian analisis yang sudah dikemukakan maka dalam pengertian analisis terdapat beberapa unsur pokok, yaitu :

1) Suatu perbuatan atau rangkaian perbuatan yang didasari atas pikiran yang logis mengenai suatu hal yang ingin diketahui, 2) Mempelajari bagian perbagian secara rinci dan cermat sehingga apa yang diketahui menjadi gambaran yang utuh dan jelas, 3) Dilakukan dengan memanfaatkan teknologi untuk memudahkan kegiatan, 4) Ada tujuan yang hendak dicapai.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, maka analisis dapat dirumuskan sebagai rangkaian pemikiran yang rasional, sistimatik dan obyektif pada suatu obyek dengan menekankan pada prinsip kebenaran menurut logika dan akal sehat sehingga dapat mengenal tanda-tanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam suatu keseluruhan.

---

[24] Soejadi, *Metode Penelitian Administrasi*, CV. Alfabeta, Jakarta, 1995, hal 107

## D. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah Usaha untuk memperjelas pembatasan pengertian antar konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi penyimpangan atau kesalahan memahami konsep yang akan dikemukakan. Adapun definisi konsepsional dalam penelitian ini adalah:

1. Good Governance

   *Good Governance* adalah nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam pencapaian kemandirian, pembangunan yang berkelanjutan, dan berkeadilan sosial. Dalam hal ini adalah pemerintah yang terbuka, penyelenggaraan pemerintahan efektif, efisien dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan tugas dan pencapaian tujuan.

2. Implementasi Kebijakan

   Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk di dalamnya adalah apa yang mentransformasikan keputusan ke dalam operasional untuk mencapai tujuan besar atau kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

3. Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan

   a. Transparansi Pelayanan Publik

      Transparansi pelayanan publik adalah pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan

dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

b. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggung jawaban pelayanan meliputi; 1) Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik; 2) Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik; 3) Akuntabilitas Produk Pelayanan Publik.

Akuntabilitas kinerja pemerintah dalam pelayanan publik adalah suatu instrumen pertanggungjawaban yang terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan misi organisasi. Adapun tugasnya adalah sebagai upaya

4. Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka

## E. Definisi Operasional

Berdasarkan judul yang diangkat yaitu "Analisis Implementasi Kebijakan Tranparansi dan Akuntabilitas Dalam Menyelenggarakan Pelayanan Perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo tahun 2004-2005", dan setelah melihat tinjauan konsep dan teori yang relevan dengan masalah penelitian, maka dapat dijelaskan beberapa hal pokok tentang operasionalisasi penelitian untuk mengukur hasil penelitian dari beberapa variabel dan indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian, yakni sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Menyelenggarakan Pelayanan Perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo
   a. Indikator implementasi kebijakan transparansi dalam pelayanan, diukur dari:

b. Indikator implementasi kebijakan akuntabilitas dalam pelayanan, diukur dari:

1) Adanya peraturan perundang-undangan yang jelas

2) Pertanggungjawaban terhadap kinerja pelayanan

3) Pertanggungjawaban terhadap biaya/anggaran pelayanan

4) Pertanggungjawaban terhadap jenis/produk pelayanan

5) Adanya mekanisme pertanggungjawaban/pengaduan bila terjadi kerugian pada masyarakat

c. Faktor–faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo

1) Tersedianya sarana dan prasarana pelayanan

2) Tersedianya pegawai/petugas pelayanan

3) Adanya koordinasi/komunikasi dalam pelaksanaan pelayanan

4) Tersedianya anggaran biaya yang dibutuhkan

5) Sikap pelaksana/petugas dalam memberikan pelayanan

6) Adanya strategi peningkatan kualitas pelayanan

## F. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

1) Untuk mengetahui apakah kebijakan petunjuk transparansi dan akuntabilitas telah diterapkan dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Pemerintah Kabupaten Gorontalo

2) Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo

3) Untuk mengetahui apakah pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo.

b. Manfaat Penelitian

1) Menambah pengetahuan bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun praktis

2) Untuk dijadikan informasi mengenai manfaat penggunaan prinsip tranparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya bagi Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo

3) Untuk memberikan sumbangan pikiran kepada Pemda Kabupaten Gorontalo untuk meningkatkan kinerja pegawai Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

## G. Metode Penelitian

a. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif,[25] yaitu penelitian yang menjelaskan permasalahan penelitian yang didasarkan pada data verbal dan tidak menggunakan angka-angka kuantitatif untuk ditarik sebuah kesimpulan penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan pemikiran yang bersifat deduktif yang didasarkan

[25] [illegible]

pada teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan kompatasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain. Penelitian ini akan menggambarkan secara rinci tentang keadaan sesungguhnya dari obyek penelitian, yang didasarkan pada masalah yang dianggap bersifat umum ke khusus.

b. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, khususnya di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo terkait dengan masalah bagaimana penggunaan prinsip tranparansi dan akuntabilitas yang diterapkan di lingkungan Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan perizinan.

c. Unit Analisa

Karena penelitian ini akan mengkaji analisis implementasi kebijakan transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo tahun 2004-2005, maka unit analisa dalam penelitian ini adalah pimpinan beserta seluruh staf pegawai Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo yang menjadi unsur pelaksana/penyelenggara pelayanan publik.

d. Data Yang Dibutuhkan

a). Data Primer: Data yang diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Kantor beserta pegawai Kantor Pelayanan Terpadu Pemerintah Kabupaten Gorontalo yang terlibat secara langsung dengan aktifitas yang dihadapi dalam penelitian

b). Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan

e. Teknik pengumpulan data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka dilakukan pengumpulan data dengan teknik-teknik sebagai berikut:

a). Teknik Observasi

Teknik ini merupakan cara untuk mendapatkan data dengan melakukan pengamatan langsung dan pencatatan secara sistematis terhadap masalah yang diteliti.

Dalam hal ini penulis secara langsung turun ke lapangan untuk melihat secara konkrit kegiatan yang dilakukan sebagai bahan pertimbangan dari data yang telah didapat.

Menurut Ratnawati yang dimaksud observasi adalah :

"Metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan pengamatan baik langsung maupun tidak langsung terhadap peristiwa-peristiwa atau keadaan yang diselidiki serta mengadakan pencatatan tentang hasil pengamatan secara riil dan sistematis.[26]

b). Teknik Wawancara (interview)

Melakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara bersifat terbuka. Agar dapat memperoleh data obyektif, maka model wawancara yang digunakan adalah model wawancara mendalam (*depart interview)* terhadap

[26] Ratnawati, *Dasar-dasar Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Diktat Jurusan Fisipol UGM

responden dari obyek yang terpilih. Dalam penelitian ini responden yang akan dimintai keterangan adalah :

1) Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo

2) Pegawai Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo

3) Instansi Pemerintah Kabupaten Gorontalo lainnya yang terkait

c). Teknik Dokumentasi

Dokumen yang telah diperoleh kemudian akan diterapkan berdasarkan tujuan penelitian. Telaah dokumen ini dimaksudkan untuk menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian untuk menjawab permasalahan yang dikemukakan. Tempat pengambilan data dalam penelitian ini adalah : data di Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Gorontalo.

d). Studi Kepustakaan

Yaitu tehnik pengumpulan data dengan cara mengadakan penelitian melalui bahan-bahan dari buku-buku yang ada hubungannya dengan masalah-masalah yang sedang diteliti, seperti literatur, diktat, buku, peraturan perundang-undangan, perda dan sebagainya. Tujuannya untuk mendukung kelancaran penelitian yaitu guna mendapatkan pemecahan yang sistematis

f. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar[27]. Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian *deskriptif kualitatif*, sehingga analisa tersebut berdasarkan kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Namun dalam uraian selanjutnya tidak menutup kemungkinan jika ditampilkannya data yang bersifat kuantitatif sebagai penunjang pengelolaan data kualitatif.

Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang diamati.[28] Teknik analisa yang dilakukan adalah analisa kualitatif. Yang dimaksud analisa kualitatif menurut Koentjaraningrat adalah "data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklarifikasikan dan jumlahnya sedikit.[29] Dimana data yang diperoleh diklarifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa sesuai dengan obyek yang diteliti dan menginterprestasikan data atau dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

---

[27] Lexy Moleong "*Metodologi Kualitatif*", PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, Hal 103
[28] *ibid*, hal 103
[29] Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1991, Hal 9