

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara berdasarkan hukum, atau yang sering disebut sebagai negara hukum. Negara yang berlandaskan hukum ialah adanya suatu pemerintahan yang mempunyai tanggung jawab terhadap aktivitas negara, Indonesia mempunyai tujuan mensejahterakan rakyatnya, yaitu dengan adanya suatu program pemerintah, program tersebut adalah pembangunan nasional, dengan pembangunan tersebut dapat merubah taraf kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional dituntut memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan undang-undang Dasar 1945 yang dalam masa perkembangannya telah menghasilkan pemerintahan dan pembangunan yang pesat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi tersebut perlu dilanjutkan dengan dukungan pemerintah dan seluruh potensi masyarakat untuk bahu membahu gotong-royong meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Aparat kelurahan adalah pegawai negeri sipil sebagai aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menempati posisi sangat penting.

Disamping itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tersebut aparat

kelurahan merupakan salah satu komponen untuk merekatkan persatuan dan kesatuan bangsa. Ditengah-tengah itu, aparat kelurahan mempunyai peranan pelaksana tugas pemerintahan.

Kelurahan sebagai perangkat Daerah Kota dalam wilayah kerja Kecamatan memiliki fungsi sebagai berikut :

1. Sebagai sumber segala informasi, daya gerak, pembinaan, dan pengawasan.
2. Sebagai benteng terakhir dari pengamalan pancasila.
3. Sebagai pusat penumbuhan dan peningkatan jiwa gotong-royong di segala bidang kehidupan masyarakat.
4. Membina partisipasi masyarakat di segala bidang.
5. Membina ketertiban dan kesatuan bangsa dalam melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara.¹

Berdasarkan pendapat tersebut, memberikan pemahaman betapa beragam dan beratnya tugas suatu kelurahan, aparat kelurahan sebagai ujung tombak pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu aparat kelurahan harus mempunyai kinerja yang baik agar tugas sebagai pelayan masyarakat dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Peningkatan kinerja aparat kelurahan perlu terus dilakukan, terutama dalam hal kualitas pelayanan dan pendayagunaan kepada semua warga masyarakat. Peranan aparat kelurahan sebagai motor penggerak pembangunan dan abdi masyarakat dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan,

¹ Murni, E. dkk., *Manajemen dan Administrasi Kelurahan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2010, hal. 10.

memuaskan. Rendahnya kinerja aparat ditandai dengan rendahnya produktivitas, presensi, hasil kerja, loyalitas, efektivitas kerja dan tanggung jawab.

Pasal 1 angka 8 Undang-undang No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Dari isi pasal ini menjelaskan bahwa seseorang yang telah diangkat oleh pejabat yang berwenang menjadi pegawai negeri sipil, diarahkan untuk dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme dalam menjalankan kewajibannya sebagai abdi masyarakat. Aparat kelurahan sebagai pegawai negeri sipil mempunyai kewajiban melayani masyarakat dengan selalu berupaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme agar dapat menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁴

Aparat kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta mempunyai tugas utama adalah mengadakan pelayanan pada masyarakat yang berkaitan dengan urusan kependudukan dan administrasi. Pelayanan pada masyarakat pada hakekatnya berkaitan dengan perwujudan dari pada fungsi

⁴ Daryus Setiawan, SH, M.Hum., *Handout Mata Kuliah Hukum Kepegawaian*, FH UMM

pemerintah untuk mengatur dan mengurus setiap aspek kehidupan masyarakat untuk mencapai kehidupan yang aman, tertib, dinamis, dan sejahtera dalam bernegara dan berbangsa.

Dengan demikian pelayanan masyarakat merupakan implementasi dari pada hak dan kewajiban antara aparat kelurahan dengan masyarakat yang harus diwujudkan secara efektif. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang baik dari aparat kelurahan kemudian aparat kelurahan wajib memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Berdasarkan data empiris, Lurah Wirobrajan yang diwakili oleh sekretaris lurah mengatakan bahwa, kelurahan wirobrajan mengalami kekurangan sumber daya manusia. Para aparat kelurahan wirobrajan seluruhnya adalah pegawai negeri sipil, pegawai yang ada hanya enam orang, masing-masing menjabat sebagai lurah, sekretaris, dan empat kepala seksi. Masing-masing seksi tidak memiliki staf untuk membantu pekerjaan pada seksi-seksi yang ada. Aparat kelurahan terkadang mengalami kendala dalam melayani masyarakat karena keterbatasan pegawainya, adapun jumlah penduduk kelurahan wirobrajan pada akhir bulan april 2007 adalah laki-laki 5.273 dan perempuan 5.255.

Kurangnya pegawai di kelurahan wirobrajan dapat menimbulkan keburukan dalam pelayanan masyarakat, belum lagi ketika ada faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja aparat kelurahan seperti misalnya faktor tingkat kedisiplinan pegawai, tingkat pendidikan atau skill pegawai, tingkat

kinerja aparat kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk mengetahui bagaimana kinerja aparat kelurahan, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian dengan mengajukan judul :

“PERANAN APARAT KELURAHAN DALAM PELAYANAN MASYARAKAT DI KELURAHAN WIROBRAJAN KECAMATAN WIROBRAJAN KOTA YOGYAKARTA”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas maka muncullah rumusan masalah dalam penelitian penulis, sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan aparat kelurahan dalam pelayan masyarakat di Kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh Aparat Kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, tujuan yang penulis inginkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana peranan aparat kelurahan dalam pelayanan masyarakat di Kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Aparat Kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Sebuah hasil penelitian akan bernilai apabila membawa manfaat dan nilai positif bagi semua pihak, adapun manfaat dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi aparat kelurahan terkhusus kelurahan wirobrajan untuk mengetahui bagaimana kinerja aparat kelurahan wirobrajan dalam melayani masyarakat selama ini, nantinya dari hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan untuk evaluasi bagi kinerja aparat kelurahan.

2. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam perkembangan hukum administrasi negara.
- b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis akan peranan aparat kelurahan dalam melayani masyarakat yang akhirnya dapat digunakan untuk menjawab semua permasalahan dalam penelitian ini.

E. Tinjauan Pustaka

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Aparat kelurahan adalah pegawai negeri sipil sebagai aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menempati posisi sangat penting. Disamping itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tersebut aparat kelurahan merupakan salah satu komponen untuk merekatkan persatuan dan

kesatuan bangsa. Ditengah-tengah itu, aparat kelurahan merupakan salah satu komponen pemerintah yang mempunyai peranan pelaksana tugas pemerintah.

Aparat kelurahan merupakan pegawai negeri sipil yang ditunjuk oleh pejabat yang berwenang untuk menjalankan tugas pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan pada masyarakat. Pejabat yang berwenang⁵ adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan. Aparat kelurahan mempunyai peranan sebagai unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Tujuan negara kita, seperti teruang dalam pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistis, terarah dan terpadu, bertahap bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.⁶

Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan

⁵ Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaiaan

⁶ Pendidikan, Kebudayaan, dan Olahraga, No. 1, 1977, hal. 17-18

peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan yaitu pegawai negeri sipil yang ditunjuk.⁷

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan kelurahan harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, selain dari pada itu lurah mempunyai tugas (1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, (2) pemberdayaan masyarakat, (3) pelayanan masyarakat, (4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan (5) pemeliharaan prasarana dan

fasilitas pelayanan umum. Dalam hal pelimpahan tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi tugas-tugas yang dilimpahkan secara proporsional. Pelaksanaan tugas lurah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan tuntutan kebutuhan masyarakat kota.

Aparat Kelurahan sebagai pegawai negeri sipil mempunyai tugas pokok yang *pertama*, menyelenggarakan urusan pemerintahan seperti pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan dan pengaturan kehidupan masyarakat. *Kedua*, menyelenggarakan urusan pembangunan seperti pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, irigasi. *Ketiga*, urusan kemasyarakatan antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan. Selain tugas tersebut aparat kelurahan melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota yang kemudian diatur pada peraturan daerah. Urusan pemerintahan tersebut sebagaimana disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Aparat kelurahan merupakan sebagai ujung tombak pelaksanaan pemerintahan lebih dekat dan berdampak langsung kepada masyarakat. Kinerja aparat kelurahan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dapat di pastikan mempunyai nilai

Kinerja yang dilakukan aparat kelurahan merupakan kinerja administrasi, kinerja yang melalui proses kerja sama dari kelompok aparat dalam bidang pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan. Kelurahan sebagai aparatur negara bekerja untuk mencapai tujuan negara, komponen yang terdapat dalam tubuh kelurahan adalah aparat-aparatnya yang diberi pendidikan dan pelatihan dalam rangka meningkatkan kemampuan aparat untuk mewujudkan aparat yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan masing-masing jabatan.

Aparat kelurahan mempunyai kedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Dalam manajemen pegawai negeri sipil, aparat kelurahan sebagai pegawai negeri sipil diarahkan berupaya meningkatkan efektifitas dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajiban yang meliputi pengembangan kualitas kinerja untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁸

Langkah yang perlu dipertimbangkan oleh aparatur dalam memberikan pelayanan adalah bagaimana meningkatkan kepedulian kepada masyarakat dan untuk itu kualitas aparatur, kewibawaan, peningkatan pengetahuan dan keterampilan dalam suatu kerangka berfikir yang berorientasi kepada

⁸ Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8

pengabdian, dedikasi dan loyalitas sebagai aparatur akan lebih relevan dengan kondisi yang akan dihadapi.⁹

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Warsito Utomo (2003) menunjukkan tentang peringkat kualitas pelayanan aparatur (sebelum Reformasi) di mana kesadaran para aparatur negara untuk memiliki komitmen dan obsesi yang tinggi terhadap pelayanan publik justru pada tingkat yang lebih rendah ialah hanya 3,5%. Ini berarti bahwa hampir sebagian besar aparatur negara tidak memiliki *concern* yang tinggi terhadap fungsi utamanya ialah pelayanan publik. Bahkan sebagian besar ialah pada angka 53,6% menunjukkan kualitas pelayanan yang belum serius untuk melaksanakannya. Dan yang sangat menyedihkan masih adanya 10,7% yang berperingkat tidak mau tahu mengenai fungsi atau misinya sebagai pelayan publik (*going out of business*). Keadaan secara empirik menunjukkan bahwa *focus of interest* dari aparatur kita belum tertuju pada tugas utamanya. Pelayanan publik sebagai tugas utama birokrasi atau aparatur negara masih sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan kekuasaan atau kewenangan. Sistem pemerintahan tidak saja mengabaikan pelayanan kepada masyarakat tetapi juga sistem pemerintahan atau birokrasi yang tidak responsive terhadap apa yang sesungguhnya dibutuhkan, diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat. Sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan *political authority* daripada *political commitmen* yang salah satunya adalah *customer's*

⁹ A. W. Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, Bandung: Alfabeta, 1994.

perundang-undangan yang berlaku hingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

3. Sehat, yaitu bahwa pelayanan itu disampaikan melewati hierarki dan tata hubungan yang telah ditetapkan dan dalam suasana komunikasi yang baik.
4. Memuaskan, yaitu bahwa pelayanan tersebut diberikan dengan cepat, tepat pada waktunya, rapi serta tanpa kesalahan teknik.

Aparat kelurahan untuk menjalankan kinerjanya dapat dikatakan masuk dalam pemerintahan yang baik, jika dapat dikategorikan dalam tiga belas asas pemerintahan yang baik antara lain:¹¹

1. Asas kepastian hukum (*principile of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*principile of proportionality*)
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principile of equality*)
4. Asas bertindak cepat (*principile of carefilness*)
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principile of motivation*)
6. Asas jangan mencampur adukkan kewenangan (*principile on misuse of competence*)
7. Asas perlakuan yang layak (*principile of fair paly*)
8. Asas keadilan dan kewajaran (*principile reasonable or prohibition of arbitrainess*)
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principile of meeting raised expectatioan*)

10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principile of undoing the concequences of an annulled decision*)
11. Asas perlindungan dan pandangan (cara) hidup pribadi (*principile ofprotecting the personal way of life*)
12. Asas kebijakan (*sapientia*)
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principile of public service*)

Dari kesimpulan diatas dapat kita lihat dengan penjelasan dibawah ini dalam perinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum ini sangat dipentingkan bahwa hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara. Menurut HIR, suatu lisensi tidak dapat dicabut kembali apabila kemudian ternyata bahwa dalam pemberian izin atau lisensi itu ada kekeliruan dari administrasi negara.
- b. Asas Keseimbangan ini menghendaki proposi yang wajar dalam penjatuhan hukuman terhadap pegawai yang melakukan kesalahan. Artinya hukuman yang diberikan tidak boleh berlebihan atau tidak seimbang dengan kesalahan yang telah dilakukannya.
- c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan yaitu dalam menghadapi kasus atau fakta yang ada dilapangan yang mana alat administrasi negara dapat mengambil tindakan yang sama. Badan pemerintah tetap bertindak secara kasuistik (terhadap berbagai fakta) dalam menghadapi masalah-masalah pada bidangnya masing-masing tetapi bersamaan dengan itu

harus dijaga pula dalam menghadapi peristiwa dan fakta yang sama jangan sampai mengambil keputusan yang sifatnya saling bertentangan.

- d. Asas Bertindak Cepat yang selama ini ada agar administrasi secara senantiasa secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat pada umumnya.
- e. Asas Motivasi untuk setiap Keputusan, asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah itu dapat bersandar pada alasan atau motivasi-motivasi yang sifatnya benar, adil, dan jelas.
- f. Asas jangan Mencampur adukkan Kewenangan, yaitu dalam mengambil keputusan pejabat administrasi Negara tidak menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan atau kekuasaan itu.
- g. Asas Perlakuan yang layak ini menghendaki agar pejabat pemerintah dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil, sehingga dapat memberikan kesempatan juga menuntut keadilan dan kebenaran.
- h. Asas Keadilan dan Kewajaran ini menghendaki agar pejabat dapat memberikan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil.
- i. Asas Menanggapi Pengharapan yang Wajar agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan.
- j. Asas Meniadakan Akibat Keputusan yang Batal, berdasarkan upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk meniadakan akibat

keputusan yang dibatalkan harus dihilangkan sehingga yang bersangkutan (terkena) harus diberikan ganti rugi atau rehabilitasi.

- k. Asas Perlindungan atas Pandangan (cara) Hidup, asa ini menghendaki bahwa setiap pegawai negeri diberi kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan atau keyakinan yang dianutnya.
- l. Asas Kebijaksanaan yang menghendaki agar dalam melaksanakan kebijaksanaan tanpa harus menunggu instruksi.
- m. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum yaitu dalam menyelenggarakan tugas, pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum.

Administrasi dan pelayanan publik merupakan hak masyarakat, yang pada dasarnya (prinsip ini diambil dari Pasal 41 *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*) Komisi Hukum Nasional, Mei 2003:

1. Memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil dan dalam waktu yang wajar.
2. Hak untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan merugikan dirinya diputuskan.
3. Hak atas akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya.
4. Kewajiban pihak administrasi negara untuk memberikan alasan-alasan yang mendasari keputusannya

5. Memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Dalam prinsip-prinsip *good governace* terdapat prinsip Efektivitas yaitu proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahakan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip yang ada di dalamnya. Bertolak dari prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan.¹²

Menurut Kumorotomo (1996) efektivitas kinerja dapat diukur melalui apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Efektivitas kinerja erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi pembangunan.¹³

Aparat kelurahan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat diperlukan kinerja yang efektif yang sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan. Setiap instansi atau organisasi yang berorientasi pada kepentingan publik selalu mempunyai target atau sasaran yang mesti dicapai dalam suatu waktu tertentu. Dan efektivitas kinerja mempengaruhi kualitas hasil kerja yang dilakukan aparat pemerintah dalam pelayanan masyarakat.

¹² <http://www.depdagri.go.id/konten.php.htm>.

¹³ 77

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti yang dapat diperoleh dengan penelitian lapangan. Adapun penelitian ini dilakukan dengan cara :

- 1) Kuesioner yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, alatnya berupa daftar pertanyaan. Adapun jenisnya adalah kuesioner tertutup yaitu yang jawabannya sudah disediakan sehingga responden tinggal memilih jawaban yang telah disediakan.
- 2) Teknik Wawancara atau *interview* adalah cara untuk mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung dengan pihak yang terlibat dalam penelitian, dan dilakukan dengan cara tatap muka dan dapat mendengar langsung dari pimpinan (Kelurahan Wirobrajan) dan stafnya.

b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mempelajari literatur dan bahan-bahan berupa:

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang berkaitan dengan pelayanan publik maupun peraturan perundang-undangan nasional yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain: UUD 1945, Undang Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Kepegawaian, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang Undang No. 43 Tahun

1999 Tentang Kepegawaiaan, Undang-undang Nomor 28 Tahun
1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi,
Kolusi dan Nepotisme, Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun
2005 Tentang Kelurahan, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta
Nomor 30 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi
Dan Tata Kerja Kelurahan, Pokok-pokok Hukum Administrasi
Negara, dan lain-lain.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang berupa buku-buku atau karya tulis dari para ilmuwan dan praktisi hukum serta disiplin ilmu lainnya yang relevan dengan objek penelitian, antara lain:
Buku-buku pelayanan publik, Hukum Administrasi Negara.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di wilayah Kelurahan Wirobrajan Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta.

3. Nara Sumber

Lurah Wirobrajan

4. Responden

Dua puluh masyarakat Kota Yogyakarta

5. Metode Pemilihan Sampel

Metode pemilihan sampel dalam penelitian ini adalah random sampling yaitu penentuan sampel tersebut ditentukan secara acak. Dalam hal ini semua responden mempunyai kesempatan yang sama untuk dijadikan sampel dalam penelitian ini. Penulis hanya menentukan dua puluh orang sebagai sampel, tidak seluruh masyarakat wirobrajan dijadikan sampel, hal ini dikarenakan penulis mengalami keterbatasan tenaga.

6. Analisis Data

Seluruh bahan yang terkumpul, baik yang berupa bahan hukum primer maupun sekunder dianalisis dengan metode analisis deskriptif-kualitatif. Bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran berdasarkan data yang ada yang diperoleh tentang apa yang diamati menjadi objek penelitian. Data diolah dan dianalisis secara kualitatif dengan logika berfikir deduktif-induktif. Deduktif yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus, sedangkan induktif

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG APARAT PEMERINTAH DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Tinjauan Umum Aparat Pemerintah

1. Pengertian Aparat Pemerintah

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ atau alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif atau bestuur. Dalam arti luas pemerintah adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan didalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan didalam negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti Trias Politika dari Montesquie) adalah termasuk pemerintahan dalam artinya yang luas. Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu sendiri.¹⁴

Kaitan pada trias politika, yang sebenarnya pada saat sekarang ini masih berlaku hanya secara terbatas, memungkinkan menunjuk pada suatu

¹⁴ SF. Marbun, Moh. Mahfud. M.D, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

aspek penting dari pemerintahan. Bukankah harus diadakan pemisahan antara “suatu pembentuk keputusan politik”? “Politik” itu menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, mengatur arah. “Pemerintahan” mengurus pelaksanaan mengurus dari perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan itu “mengabdikan” pada kekuasaan politik. Unsur pengabdian dari pemerintahan itu dapat ditelusuri pada administrasi yang berarti mengatur urusan sebagai suatu penugasan dari orang lain. Maka timbul istilah seperti administrasi untuk organisasi pemerintahan dan hukum administrasi untuk hukum pemerintahan. “Untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap kebebasan pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka, yang harus taat kepada pemerintah”.¹⁵

E. Utrecht memberikan definisi tentang administrasi negara sebagai complex ambten/apparaat atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan pengadilan dan legislatif.¹⁶

CST Kansil mengemukakan arti administrasi negara yaitu:

Sebagai Aparatur negara, aparatur pemerintah, atau instansi politik (kenegaraan) artinya meliputi organ yang berada dibawah pemerintah,

¹⁵ Philipus M.Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Pres, Yogyakarta, 1994.

¹⁶ E. Utrecht, D. SM. B. ...

mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dan semua organ yang menjalankan administrasi.¹⁷

Aparat pemerintah merupakan bagian dari hukum administrasi negara yang mana hukum administrasi merupakan instrumen yuridis bagi pemerintah untuk mengatur kinerja aparat pemerintah. Hukum administrasi negara berperan mengatur sarana bagi pemerintahan untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, mengatur cara-cara partisipasi warganegara dalam proses pengaturan dan penendalian tersebut, sebagai perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan menetapkan norma-norma fundamental untuk pemerintahan yang baik.

Aparat adalah orang yang menjabat jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah, mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dan semua organ yang menjalankan administrasi.

Aparat pemerintah adalah orang yang menjabat jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah, mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dan semua organ yang menjalankan administrasi sebagai organ atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang.

G. Pringgodigdo mengemukakan bahwa di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan administratif berada dalam satu tangan, yaitu Presiden. Hukum eksekutif atau Hukum Tata Pelaksanaan Undang-

¹⁷ GST Kani D. SH, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Djakarta, 1980.

dimungkinkan adanya penduduk yang tidak mau tunduk sehingga bisa menghambat pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara.¹⁹

Dalam hal ini aparat pemerintah memiliki kekuasaan istimewa, sebagai subyek hukum dalam melakukan hubungan hukum administrasi negara dapat menggunakan KUHPerdata seperti subyek hukum lainnya. Aparat pemerintah agar dapat melaksanakan tugas administrasi dengan baik (tugas yang tidak dapat dilaksanakan oleh subyek hukum lain) dalam rangka menjamin kesejahteraan umum, maka aparat pemerintah diberi kekuasaan istimewa. Kekuasaan istimewa tersebut diberikan agar semua penduduk dapat tunduk pada perintahnya; sebab kalau menggunakan kekuasaan biasa (terutama dalam lapangan perdata) dimungkinkan adanya penduduk yang tidak mau tunduk sehingga bisa menghambat pelaksanaan tugas-tugas administrasi negara. Aparat pemerintah dalam menjalankan aktivitas administrasi berdasarkan perintah dari pimpinan pemerintah seperti Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dalam bentuk mulai dari Keppres, Kepmen, Perda, SK.

Pada umumnya aparat pemerintah adalah pejabat publik yang berstatus pegawai negeri, seperti halnya pemegang jabatan dari suatu jabatan negara. Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas

negara, pemerintah dan pembangunan. Menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian merumuskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aparat pemerintah diangkat oleh pejabat yang berwenang yaitu pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan dan memberhentikan Pegawai Negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Tugas Aparat Pemerintah

Dengan kenyataan bahwa secara konstitusional negara Indonesia menganut prinsip negara hukum yang dinamis atau Welfare State, maka dengan sendirinya tugas pemerintah begitu luas. Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat baik dalam bidang politik maupun dalam sosial-ekonominya. Untuk itu pemerintah mendapat kewenangan untuk turut campur dalam berbagai kegiatan sosial guna membangun kesejahteraan sosial, seperti melakukan pengaturan kegiatan-kegiatan masyarakat.

Pemerintah bertugas mengatur, menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat dengan perintah dan larangan yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah bertugas mengatur memunculkan

sistem perizinan untuk mengarahkan atau mengendalikan aktivitas di masyarakat, melindungi bahaya bagi alam, melindungi obyek-obyek tertentu, dan pemerataan pembangunan. Pemerintah juga bertugas mengurus bidang kesejahteraan sosial, ekonomi kesehatan dengan menyediakan sarana-sarana yang memadai.²⁰

Administrasi dalam arti sempit berarti segala kegiatan tulis-menulis, catat-mencatat, surat menyurat, ketik-mengetik serta penyimpanan dan pengurusan masalah-masalah yang hanya bersifat teknis ketata-usahaan belaka. Dalam pengertian yang sempit ini maka pengertian administrasi itu sama dengan pengertian tata usaha; sehingga pengertian tata usaha itupun sama dengan pengertian administrasi dalam arti sempit. Kata administrasi berasal dari bahasa inggris "administration" yang pada mulanya berasal dari bahasa latin "adminitrare" yang berarti "to serve" atau melayani.²¹

Aparat pemerintah bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan. Ruang lingkup tugas aparat pemerintah mengandung hal-hal :²²

a. Tata pelaksanaan Undang-undang,

²⁰ Nurwigati SH.M.Hum, *Handout Mata Kuliah Hukum Perizinan*, FH-UMY, Yogyakarta, 2006

²¹ SF. Marbun, Moh. Mahfud. M.D, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000

- b. Pengurusan rumah tangga negara yang diterapkan oleh undang-undang sebagai urusan negara.
- c. Tata usaha negara yang meliputi surat-menyurat, rahasia dinas dan jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistik, tata cara penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, pencatatan nikah, talak dan rujuk publikasi penerbitan-penerbitan.

Dalam hal ini bahwa Kelurahan merupakan ujung tombak pelayanan kepada masyarakat sehingga penyelenggaraan pemerintahan di Kelurahan harus mampu memfasilitasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat dengan baik. Secara yuridis pembentukan pemerintahan tingkat kelurahan berdasarkan pada:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat 2 yang menjelaskan bahwa untuk menjalankan Undang-Undang perlu adanya penetapan Peraturan Pemerintah dari Presiden.
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 127 ayat 1 yang menjelaskan bahwa Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah mempunyai tugas:
 - 1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
 - 2) pemberdayaan masyarakat;
 - 3) pelayanan masyarakat;

- 4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
 - 5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan.
 - e. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 30 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan.

Kinerja Kelurahan Wirobrajan berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 30 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah, yang mana dalam hal ini Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden adalah sebagai syarat untuk melaksanakan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

B. Tinjauan Umum Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewajiban aparatur pemerintah adalah penyelenggaraan pelayanan publik. Di dalam hukum administrasi negara Indonesia, berdasarkan pengertian umum yang dimuat di dalam lampiran 3 Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003, paragraf I, butir C, istilah

dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Selain itu pelayanan publik diartikan sebagai kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi untuk dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat.

2. Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik

a. Konsep Kinerja

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan digunakan untuk

Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Perlakuan pemerintah terhadap birokrasi seringkali tidak ada hubungannya dengan kinerja birokrasinya. Misalnya, dalam menentukan anggaran birokrasinya, pemerintah sama sekali tidak mengaitkan anggaran dengan kinerja birokrasi. Anggaran birokrasi publik selama ini lebih didasarkan atas *input*, bukan *output*. Anggaran yang diterima oleh sebuah birokrasi publik lebih ditentukan oleh kebutuhan, bukan oleh hasil yang akan diberikan oleh birokrasi itu pada masyarakatnya. Akibatnya, dorongan untuk mewujudkan hasil dan kinerja cenderung rendah dalam kehidupan birokrasi publik.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, pengguna pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu sebagai berikut:²³

1) Produktivitas

Dalam masyarakat terjadi tuntutan-tuntutan yang mendorong pemerintah untuk mampu berbuat banyak dengan sumber-sumber yang terbatas. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Efektivitas dalam pelaksanaan administrasi menurut Tjokroamidjojo adalah²⁴ agar upaya yang dilakukan dapat mencapai hasil yang direncanakan dan lebih berdaya hasil. Selain itu juga efektivitas organisasi dapat diartikan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran. Sementara yang dimaksud efisien adalah melakukan perbandingan dengan biaya dikeluarkan, atau antara hasil yang dicapai dengan pengorbanan. Dikatakan efisien bila hasil lebih besar dari pada pengorbanan. Setiap pelaksanaan tugas dikatakan efektif apabila hasilnya semakin dekat dengan perencanaan. Efisien adalah indikator dari keberhasilan produktif, bukan kegiatan destruktif suatu lembaga. Dalam kaitan ini, efisien merupakan suatu tolak ukur diantara berbagai tolak ukur yang lain yang digunakan untuk mengukur kinerja, baik kinerja pada tingkat pusat pertanggungjawaban, kinerja manajerial, maupun kinerja

²³ Agus Dwiyanto, Dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, PSKK-UGM, Yogyakarta, 2002.

²⁴ Tjokroamidjojo, Dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, PSKK-UGM,

ekonomik suatu perusahaan. Pada tingkat perusahaan, usaha meningkatkan efisien biasanya dikaitkan dengan biaya yang lebih kecil untuk memperoleh hasil tertentu, atau dengan biaya tertentu dapat diperoleh hasil yang lebih banyak.

Produktivitas secara umum didefinisikan sebagai hubungan antara *input* dan *output*. *Input* yang diukur seperti tenaga kerja, materi dan modal, sedangkan *output* berupa hasil kerja unit dan produk-produk pekerjaan dan pemberian pelayanan. Menurut Kasim²⁵ menyatakan bahwa asumsi normatif yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam memahami produktivitas organisasi-organisasi sektor publik adalah sebagai berikut:

- a) Organisasi (institusi) publik tidak sepenuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksternal.
- b) Organisasi publik secara resmi (menurut hukum) diadakan untuk pelayanan masyarakat
- c) Organisasi publik tidak dimaksudkan untuk berkembang, menjadi besar dengan merugikan organisasi publik yang lain.
- d) Kesehatan organisasi publik diukur melalui kontribusinya terhadap tujuan politik, serta kemampuan mencapai hasil maksimum dengan sumber daya yang tersedia.

Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai hubungan antara *input* dan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

2) Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka

murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.²⁶

3) Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Smith mengartikan responsive sebagai kemampuan untuk menyediakan sesuatu yang menjadi tuntutan masyarakat. Responsivitas merupakan cara yang efisien untuk mengelola urusan lokal dan memberikan layanan lokal. Oleh karena itu, pemerintah dapat dikatakan responsive terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat dapat diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya.

Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan

²⁶ Agus Dwiyanto dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2002 .

equality (persamaan hak) dan *fairness* (kejujuran) untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas administrasi lainnya. Tanggung jawab subjektif berarti mempunyai rasa tanggung jawab dan memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang diberikan kepada organisasi publik.

Mempunyai rasa tanggung jawab bermakna bahwa organisasi publik akan melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara serius dan sungguh-sungguh meskipun tidak ada pihak lain yang mengawasinya. Memiliki kemampuan dan kecakapan bermakna bahwa organisasi publik harus mempunyai kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif, efisien, dan produktif.

5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyatnya. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat.

Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja

organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang

dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.²⁷

b. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Akuntabilitas yang dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri dari beberapa dimensi. Ellwod mengemukakan empat dimensi akuntabilitas publik berikut ini:

- 1) Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum

Akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan wewenang, sedangkan akuntabilitas hukum berkaitan dengan adanya jaminan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang dipersyaratkan dalam penggunaan sumber daya publik.

2) Akuntabilitas proses

Akuntabilitas proses berkaitan dengan masalah prosedur yang digunakan dalam tugas. Sudahkah memenuhi kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses dimanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif dan murah.

3) Akuntabilitas program

Akuntabilitas program berkaitan dengan masalah pencapaian tujuan (efektivitas) dan mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil optimal dengan biaya minimal.

Akuntabilitas program berkaitan dengan unit-unit dan birokrat secara individual yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai efektivitas program. Untuk mencapai efektivitas program, diperlukan dua sarana utama. Pertama, *audit kinerja* yang berupa pengujian objektif mengenai kinerja finansial dan operasionalisasi program dari suatu organisasi dan menggunakan standar ekonomis, efisien, dan efektif yang telah ditetapkan.

administratif menimbulkan keyakinan dan membantu meluasnya tujuan sosial yang dikehendaki.

4) Akuntabilitas kebijakan

Akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

Akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan laporan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban tersebut. Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal berupa pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi dan akuntabilitas horizontal berupa pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Akuntabilitas juga mengandung pengertian sebagai pemberian informasi dan pengungkapan aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada

pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat luas.

Jabra dan Dwivedi membedakan akuntabilitas dalam lima macam yaitu:

1) Akuntabilitas Administratif

Akuntabilitas administratif merupakan bentuk pertanggungjawaban secara hierarkis yang ditetapkan berjenjang dari atas kebawah dalam bentuk aturan yang jelas sehingga prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan pengawasan diberikan secara intensif agar pegawai tetap menuruti peraturan yang diberikan.

2) Akuntabilitas Legal

Akuntabilitas legal merupakan pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan atau didepan mahkamah. Setiap pelanggaran kewajiban hukum ataupun ketidakmampuan memenuhi keinginan badan legislatif, pertanggungjawaban didepan pengadilan atau lewat revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*)

3) Akuntabilitas Politik

Akuntabilitas politik mengikat kewajiban bahwa dalam menjalankan tugas-tugasnya harus mengakui adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan tanggungjawab administratif dan legal karena mempunyai kewajiban untuk menjalankan tugas-tugas dengan baik

4) Akuntabilitas Profesional

Akuntabilitas professional timbul akibat meluasnya profesionalisme pada organisasi publik. Para aparat professional mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menentukan kepentingan publik. Oleh karena itu, harus dapat menyeimbangkan kode etik profesinya dengan kepentingan publik. Dalam hal ini kepentingan publik harus lebih diutamakan akuntabilitasnya dari pada kepentingan profesi.

5) Akuntabilitas Moral

Akuntabilitas moral merupakan pertanggungjawaban organisasi publik atas tindakan-tindakan yang diletakkan pada prinsip-prinsip moral dan etik. Hal ini diakui oleh konstitusi dan peraturan lainnya serta diterima publik sebagai norma dan tata perilaku sosial yang telah mapan. Tuntutan publik dalam hal ini adalah mengharapkan para politisi dan aparat pemerintahan berlandaskan perilaku yang dapat diterima masyarakat. Akuntabilitas menurut jenisnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

a) Akuntabilitas intern

Akuntabilitas intern merupakan pertanggungjawaban seseorang kepada Tuhannya. Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban sendiri mengenai segala sesuatu yang dilakukannya dan harus diketahui serta diawasi oleh diri

yang bersangkutan. Akuntabilitas intern sangat sulit diukur karena tidak ada parameter yang jelas dan dapat diterima semua orang serta tidak ada yang melakukan cek, evaluasi, dan memonitor dengan baik sejak proses sampai pada pertanggungjawaban itu sendiri. Semua tindakan akuntabilitas spiritual didasarkan pada hubungan seseorang dengan tuhan. Namun, apabila dilakukan dengan penuh iman dan takwa, akuntabilitas spiritual ini akan memberikan pengaruh yang sangat besar pada pencapaian kinerja seseorang.

b) Akuntabilitas ekstern

Akuntabilitas ekstern adalah akuntabilitas terhadap lingkungannya, baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas ekstern mencakup pemborosan waktu, sumber dana, dan sumber daya pemerintah yang lain, termasuk menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas ekstern lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia sudah jelas. Kontrol dan penilaian eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja.

Di dalam pengukuran kinerja sebuah organisasi publik, sedikitnya ada empat faktor yang harus jadi pertimbangan, yaitu ekonomi, efisiensi,

dan pelaporan efisiensi adalah bagian yang penting dari akuntabilitas publik.

1) Ekonomi

Dari pengukuran kinerja dapat dilihat bagaimana dana digunakan oleh organisasi sepanjang masa tertentu. Dalam prakteknya, pengukuran ini lebih ditekankan pada proses anggaran. Anggaran adalah keterbatasan uang dan dalam banyak kasus diproyeksikan dari tahun ketahun dengan harapan tercipta tabungan efisien pada akhir tahun. Ide dari tabungan efisiensi tahunan berhubungan dengan harapan umum yang berkaitan dengan produktivitas, khususnya produktivitas pekerja yang meningkat dengan konstan.

Berkenaan dengan anggaran berarti pembelanjaan tidak terlalu besar dan juga tidak terlalu kecil. Target utama kinerja adalah bahwa anggaran masih dalam koridor yang diperbolehkan.

2) Efisiensi

Pandangan yang lebih *sophisticated* adalah bagaimana uang digunakan dengan baik dan bagaimana perbandingan antara *output* dengan *input*. Untuk kasus tertentu, kinerja organisasi tidak dapat

3) Efektivitas

Pengukuran efektivitas berkaitan dengan bagaimana mencari model pelayanan sesuai dengan yang diinginkan. Perlu diingat disini bahwa hasil sebuah pelayanan adalah berbeda dari satu individu ke individu lainnya.

4) Keadilan

Pertimbangan khusus dalam pelayanan publik adalah bagaimana pelayanan dapat diberikan kepada masyarakat secara adil. Permasalahan pada sektor publik adalah bahwa sektor publik dituntut untuk mencapai tingkat keuntungan tertentu (tidak semua organisasi) dengan tetap memberikan pelayanan yang dapat diakses secara adil.

Analisis terhadap substansi akuntabilitas kinerja diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai akuntabilitas yang menyiratkan beberapa prinsip dasar sebagai berikut.

- 1) Ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi pemerintahan yang bersangkutan
- 2) Merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangan dan kebijaksanaan yang berlaku.

3) Menunjukkan tingkat pencapaian kinerja...

- 4) Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- 5) Jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen publik dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja secara keseluruhan merupakan hasil evaluasi baik dari proses pembuatan maupun hasilnya. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yang terjadi dari akuntabilitas itu sendiri merupakan hal yang harus dipertimbangkan. Perencanaan strategi bersama dengan pengukuran kinerja serta evaluasinya merupakan rangkaian sistem akuntabilitas kinerja yang penting. Evaluasi kinerja kegiatan menunjukkan pencapaian kinerja suatu unit instansi pemerintah dalam kurun waktu tertentu. Evaluasi kinerja kegiatan setidaknya menunjukkan penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam kerangka perencanaan strategis. Teknik dan metode yang digunakan untuk menganalisis kinerja kegiatan, yaitu dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dengan kegiatannya. Bagi instansi pemerintah yang bersangkutan evaluasi yang dilakukan harus merujuk pada indikator kinerja yang telah

Evaluasi program merupakan evaluasi terhadap kinerja program. Sebagaimana diketahui bahwa program dapat didefinisikan sebagai kumpulan kegiatan-kegiatan nyata, sistematis, dan terpadu yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerjasama dengan masyarakat, atau yang merupakan partisipasi aktif masyarakat guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pemahaman atas program di atas, hendaknya instansi pemerintah menyadari bahwa evaluasi program merupakan hasil kumulatif dari berbagai kegiatan. Evaluasi kinerja program dilakukan dengan cara mengambil hasil dari setiap pencapaian kinerja kegiatan, memberikan pembobotannya, selanjutnya dapat diperoleh nilai pencapaian program.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisien dan efektivitas. Namun, juga dilihat dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh swasta, pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan sehingga penggunaan pelayanan bisa mencerminkan

publik, pengguna pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Smith mengartikan responsive sebagai kemampuan untuk menyediakan sesuatu yang menjadi tuntutan masyarakat. Responsivitas merupakan cara yang efisien untuk mengelola urusan lokal dan memberikan layanan lokal. Oleh karena itu, pemerintah dapat dikatakan responsive terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat dapat diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan pengetahuan yang tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya.

Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah

kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

d. Orientasi pada Pelayanan

Orientasi pada pelayanan menunjuk pada seberapa banyak energi birokrasi dimanfaatkan untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Kemampuan dan sumber daya dari aparat birokrasi sangat diperlukan agar orientasi pada pelayanan dapat dicapai. Aparat birokrasi yang ideal juga seharusnya tidak memiliki kegiatan atau pekerjaan lain, seperti pekerjaan sambilan di luar pekerjaan kantor yang dapat mengganggu tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan. Kinerja pelayanan aparat birokrasi akan dapat maksimal apabila semua waktu dan konsentrasi aparat benar-benar tercurah untuk melayani masyarakat pengguna jasa.

e. Efisiensi Pelayanan

Efisiensi pelayanan adalah perbandingan terbaik antara *input* dan

birokrasi pelayanan dapat menyediakan *input* pelayanan, seperti biaya dan waktu pelayanan yang meringankan masyarakat pengguna jasa. Demikian pada sisi *output* pelayanan, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan. Efisiensi pada sisi *input* dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap pelayanan-pelayanan yang ditawarkan. Akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian menyangkut biaya pelayanan. Kepastian biaya pelayanan yang harus dikeluarkan oleh publik merupakan indikator penting untuk melihat intensitas korupsi dalam sistem pelayanan birokrasi. Birokrasi pelayanan publik yang korup akan ditandai oleh besarnya biaya ekstra yang harus dikeluarkan oleh pengguna jasa dalam mengakses layanan. Publik dengan demikian, harus mengeluarkan biaya ekstra untuk dapat memperoleh pelayanan yang terbaik dari birokrasi, padahal secara prinsip seharusnya pelayanan terbaik harus dapat dinikmati oleh publik secara keseluruhan.

Efisiensi pelayanan dari sisi *output*, dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada publik untuk mengeluarkan biaya ekstra pelayanan, seperti suap, sumbangan sukarela, dan berbagai pungutan dalam proses pelayanan yang sedang berlangsung. Dalam kultur pelayanan birokrasi di Indonesia, telah lama dikenal istilah *'tabu sama*

tahu', yang berarti adanya toleransi dari pihak aparat birokrasi maupun masyarakat pengguna jasa untuk menggunakan mekanisme suap dalam mendapatkan pelayanan yang terbaik.²⁸

C. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Negara

Peraturan perundangan Indonesia telah memberikan landasan formal penyelenggaraan pelayanan publik yang didasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Pasal 3 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyebutkan asas-asas yang menjadi landasan penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari:

1. Asas Kepastian Hukum

adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Asas ini mengkehendaki adanya stabilitas hukum.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Asas Kepentingan Umum

adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Karena Negara Indonesia adalah negara

²⁸ A. D. ...

hukum yang dinamis (*welfare state*, negara kesejahteraan) yang menuntut segenap aparat pemerintahannya melakukan kegiatan-kegiatan yang menuju pada penyelenggaraan kepentingan umum (alinea IV Pembukaan UUD 1945 dan pasal 33, 34 Batang Tubuh UUD 1945).

4. Asas Keterbukaan

adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas

adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas

adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kode etik adalah suatu alat untuk menjangkau pencapaian tujuan suatu organisasi atau sub-organisasi atau bahkan kelompok-kelompok yang belum terikat dalam suatu organisasi. Pada dasarnya kode etik adalah suatu hukum etik. Hukum etik itu biasanya dibuat oleh suatu organisasi atau suatu kelompok, sebagai suatu patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggotanya dalam menjalankan tugasnya. Maka di samping berfungsi sebagai patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi, kode etik dapat pula mendorong keberhasilan organisasi itu

sendiri. Organisasi akan berhasil jika para pegawai memiliki inisiatif-inisiatif yang baik, jujur, dan memiliki loyalitas yang tinggi. Kualitas-kualitas seperti inilah yang hendak dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan kode etik.

7. Asas Akuntabilitas

adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi