

Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik

Oleh: Karjuni Dt. Maani

ABSTRACT

One of the central and important role of government institutions and their apparatus is to give the best services to their customers (society). Nevertheless, the conditions of public services, which are less transparent and less accountable, have made the demand for the best services difficult to fulfill. The respect for the position of society as either citizens or customers is a prerequisite for the establishment of a transparent and accountable government in a state. In the time, this situation will strengthen the legitimacy and existence of the government in the view of society.

Kata Kunci: *Transparansi, akuntabilitas, pemerintah, pelayanan publik.*

I. PENDAHULUAN

Berbagai praktik buruk birokrasi, seperti ketidakpastian pelayanan, pungutan liar, dan pengabaian hak dan martabat warga, masih amat mudah dijumpai di hampir setiap satuan birokrasi publik. Selain itu, juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku birokrasi publik yang tidak sopan, tidak ramah, diskriminatif, sistem pelayanan yang belum transparan, berbelit-belit serta tidak menjamin adanya kepastian, baik waktu maupun biaya. Kondisi ini terjadi, menurut Dwiyanto dan Wibawa¹, karena kurangnya transparansi

dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Transparansi dan akuntabilitas memiliki keterkaitan satu sama lain. Transparansi menunjuk pada kebebasan memperoleh informasi. Akuntabilitas menyangkut pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan². Senada dengan pengertian dari *United Nation Development*

Samodra. 2006. "Good Governace dan Otonomi Daerah", dalam Agus Dwiyanto, ed. 2006. *Mewujudkan Good Governace Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

² Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.

¹ Dwiyanto, Agus. 2006. "Transparansi Pelayanan Publik", dalam Agus Dwiyanto, ed. 2006. *Mewujudkan Good Governace Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press; Wibawa,

Program (UNDP), transparansi adalah sistem informasi yang dikembangkan sehingga memungkinkan masyarakat dapat mengakses berbagai informasi mengenai pelayanan publik. Sedangkan akuntabilitas adalah standard dan prosedur yang digunakan oleh pemerintah untuk mempertanggungjawaban tindakannya kepada pemilik mandat atau rakyat³. Dalam konteks ini, kalau suatu subyek telah transparan, maka hal itu perlu dipertanggungjawaban dengan baik sehingga diperoleh suatu kejelasan dan tidak kegaruan.

Suatu pertanyaan yang mungkin perlu dikemukakan adalah seberapa jauh warga dapat menilai tindakan transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik? Hal ini tentu sangat tergantung pada transparansinya. Warga dapat menilai tindakan pemerintah bersifat akuntabel atau tidak, tergantung pada kemampuan warga untuk memahami dengan mudah apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan seberapa jauh tindakan pemerintah itu sesuai dengan nilai-nilai yang ada. Kalau warga tidak dapat memahami apa yang dilakukan oleh pemerintahnya, mema-

hami rasionalitas dari tindakan itu, serta membandingkannya dengan nilai-nilai yang mereka miliki, maka akan sulit untuk menilai akuntabilitas dari tindakan pemerintah. Di sini transparansi memiliki peran penting dalam pengembangan akuntabilitas publik karena dengan mewujudkan transparansi maka pemerintah setidaknya telah mempermudah warga untuk mengetahui tindakannya, rasionalitas dari tindakan itu, serta membandingkannya dengan sistem nilai yang ada. Seperti yang diungkapkan Dwiyanto⁴, tanpa transparansi maka tidak akan ada akuntabilitas publik.

Transparansi setidaknya memiliki tiga aspek kritis: (1) berkaitan dengan ketersediaan informasi (*availability of information*); (2) kejelasan peran dan tanggung jawab di antara lembaga yang merupakan bagian dari proses-proses yang diperlukan transparansinya; dan (3) sistem dan kapasitas dibalik produksi itu serta jaminan informasi yang tersistemik itu⁵. Ketiga aspek kritis ini saling memiliki keterkaitan, karena ketersediaan sistem informasi saja tidak cukup kalau tidak ada penjelasan tentang peran dan tanggung jawab masing-masing lembaga yang

³ Muslim, Entin Sriani. 2006. *Advokasi Pembuatan Citizen Charter untuk Mendorong Pelayanan Publik yang Transparan, Akuntabel dan Responsif*. Bandung: Balai Diklat LAN.

⁴ Dwiyanto, Agus. 2006. *Op cit.*

⁵ Motik, Suryani Sidik. 2003. "Transparansi & Akuntabilitas dan Minat Berinvestasi". *Jurnal Forum Inovasi Capacity Building & Good Governance*. Vol. 8: September-Nopember 2003.

terlibat dalam berbagai proses yang berlangsung/terjadi, di mana semua itu harus dijamin berdasarkan sebuah sistem yang pasti.

Apa yang dilakukan dalam setiap tahapan oleh lembaga yang berperan dan bertanggungjawab untuk itu, harus pula menunjukkan akuntabilitasnya. Bagi lembaga pemerintah, menurut Barker⁶, akuntabilitas merupakan kewajiban pejabat-pejabat publik untuk melaporkan kegiatan mereka kepada warga negara, dan hak masyarakat untuk mengambil tindakan untuk menentang para pejabat publik itu yang dalam melakukan tugas mereka tidak memberi kepuasan kepada warga negara sebagai suatu unsur utama, atau barangkali merupakan sesuatu yang esensi dalam demokrasi. Dalam hal ini, akuntabilitas lembaga-lembaga pemerintah atau pejabat publik, pada dasarnya juga sudah mencakup dimensi transparansinya.

Uraian di atas memberikan arahan kepada kita bahwa transparansi dan akuntabilitas pada dasarnya merupakan: *pertama*, dimensi kewajiban pemerintah untuk (a) mempertanggung-jawabkan apa yang dilakukan dengan cara-cara yang terbuka (transparan); (b) menunjukkan apa yang dilakukan itu dalam

bentuk laporan atau penjelasan, yang semuanya merupakan kewajiban untuk memenuhi hak rakyat. *Kedua*, berupa hak rakyat untuk (a) memperoleh informasi berupa pertanggungjawaban terhadap apa yang dilakukan para pejabat pemerintah, dan (b) merasa puas terhadap semua kebijakan pemerintah, karena setiap tahapan proses-proses pengelolaan pemerintah selalu menginformasikannya kepada masyarakat dan sebaliknya masyarakat memiliki pula hak untuk melakukan kontrol terhadap setiap proses itu. Dalam hal ini, sama sekali tidak bisa dipisahkan antara apa yang dilakukan oleh pemerintah dengan kepentingan atau hak rakyat di dalamnya. Ketika pemerintah tidak melaporkan atau tidak menginformasikan kepada masyarakat tentang apa yang dilakukannya, atau tidak memuaskan masyarakat, atau tidak bisa mengakomodasi kepentingan rakyat sehingga mengecewakan, maka dengan sendirinya berarti sudah melakukan pelanggaran terhadap hak rakyat.

Kontrak sosial antara negara (pemerintah) dengan rakyat, merupakan awal bahkan fondasi dari akuntabilitas dan transparansi. Tentu dalam pengertian kontrol sosial dalam negara demokratis, dimana negara dengan pemerintahannya yang ada hadir untuk memberikan pelayanan dan menjamin hak-hak hidup warganya, yang semuanya bermuara pada penciptaan masyarakat yang sejahtera. Dengan konsep seperti itu,

⁶ Barker, Robert S. 2000. "Government Accountability and Its Limits", dalam Adam Przeworski, Susan C. Stoker, Bernard Marim. 2000. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge Press.

semua apa yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan apa yang dikehendaki dan harus selalu dikonfermasikan kepada warga negara, yang dilakukan dalam prinsip-prinsip transparansi. Dalam konteks ini, ruang publik (*public sphere*) haruslah selalu tersedia atau dibuka untuk memungkinkan masyarakat menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah, dimana pada saat yang sama pihak pemerintah berkewajiban untuk mengakomodasi dan memuaskan masyarakat.

Transparansi dan akuntabilitas pemerintah tentu tidak akan pernah terwujud dalam suatu negara yang totaliter atau otoriter. Sebab dalam negara seperti yang disebut terakhir ini, arah ke mana negara dikemudikan atau bagaimana kebijakan pemerintah diambil, semua ditentukan sepihak oleh para elit pengambil kebijakan. Mereka memposisikan dirinya sebagai "orang-orang pintar yang tidak perlu lagi mendengarkan aspirasi rakyat", tidak perlu lagi membuka ke publik apa yang mereka lakukan, apalagi memang dalam suatu proses tertentu mereka dianggap sudah merupakan wakil dari kepentingan dan aspirasi masyarakat. Rakyat, dengan kata lain, dianggap tidak tahu apa-apa, atau tidak perlu lagi diberitahu atau dimintakan aspirasinya, karena semuanya sudah dianggap selesai dilakukan oleh para elit yang berkuasa. Singkatnya, karena semua-

nya sudah dianggap selesai dilakukan oleh para elit yang berkuasa. Maka, kapasitas negara (yang direpresentasikan oleh pemerintah) untuk membentuk dan mengontrol kehidupan individu dalam masyarakat, benar-benar dimaksimalkan sehingga pada saat yang bersamaan sudah sekaligus meniadakan hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses-proses kehidupan kenegaraan. Pada penjelasan inilah, sesungguhnya negara telah melakukan pelanggaran terhadap hak rakyat, karena tidak transparan dan juga tidak akuntabel.

II. KONSEP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PELAYANAN

Akhir-akhir ini masyarakat kita banyak yang merasa prihatin akan rendahnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik. Hal ini terutama disebabkan karena semakin maraknya praktik-pratik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintah kita yang seolah-olah tidak terjamah oleh lembaga dan aturan hukum yang berlaku. Selain itu lembaga-lembaga yang disertai tugas mengaudit kinerja instansi pemerintah atau unit-unit organisasi pemerintah sepertinya telah terkena patologi birokrasi yang kronis sehingga tidak pernah bisa melakukan penilaian dan evaluasi terhadap kinerja instansi pemerintah tersebut. Pemborosan dan penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh aparat

pemerintah tak terkirakan jumlahnya telah banyak diketahui oleh masyarakat dan bahkan telah menjadi stigma dalam birokrasi publik yang tidak pernah dilupakan masyarakat.

Berbagai macam kebijakan seperti Pengawasan Melekat, Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, sangat sulit diimplementasikan dan telah berubah menjadi *lip service* dan bahan retorika aparat pemerintahan sekadar sebagai alat penenang kegalauan hati rakyat atas tidak tanduk aparat yang sangat merugikan negara dan masyarakat. Dan hebatnya, rakyat tidak pernah merasa telah memperoleh pertanggungjawaban yang semestinya dari aparat yang telah menerima kekuasaan dari mereka. Konsekuensinya sampai sekarang kita masih belum pernah merasa memiliki pemerintah yang bertanggungjawab (*responsibe government*).

Penyebab utama timbulnya patologi birokrasi tersebut di atas menurut Islamy⁷ karena rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan dan akuntabel, pengekan terhadap kontrol sosial, tidak adanya manajemen partisipatif, berkembang suburnya ideologi konsumtif dan hendonistik di kalangan elit

⁷ Islamy, Moh. Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

penguasa, dan belum adanya *code of conduct* yang kuat yang diberlakukan bagi aparat di semua lini dengan disertai sanksi yang tegas dan adil. Keberhasilan dan kegagalan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas akan sangat besar artinya bagi upaya memperbaiki pemerintahan dan pengelolaan kekuasaan di Indonesia. Karena itu, upaya yang sungguh-sungguh meningkatkan transparansi dan akuntabilitas menjadi suatu keniscayaan kalau kita ingin membangun Indonesia baru yang lebih baik. Transparansi dan akuntabilitas tidak hanya penting dalam penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Konsep transparansi menunjuk pada suatu keadaan dimana segala aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan bersifat terbuka dan dapat diketahui dengan mudah oleh para pengguna dan *stakeholders* yang membutuhkan. Jika segala aspek proses penyelenggaraan pelayanan seperti persyaratan, biaya dan waktu yang diperlukan, cara pelayanan, serta hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses dan dipahami oleh publik, maka praktik penyelenggaraan pelayanan itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi. Sebaliknya, kalau sebagian atau semua aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan itu tertutup dan informasinya sulit

diperoleh oleh para pengguna dan *stakeholders* lainnya, maka penyelenggaraan pelayanan itu tidak memenuhi kaidah transparansi.

Karena itu, setidaknya menurut Dwiyanto⁸, ada tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur transparansi pelayanan publik. Indikator pertama adalah mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Penilaian terhadap tingkat keterbukaan disini meliputi seluruh proses pelayanan publik, termasuk di dalamnya adalah persyaratan, biaya dan waktu yang dibutuhkan serta mekanisme atau prosedur pelayanan yang harus dipenuhi. Persyaratan pelayanan harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh para pengguna. Penyelenggara layanan harus berusaha menjelaskan kepada para pengguna mengenai persyaratan yang harus dipenuhi beserta alasan diperlukannya persyaratan itu dalam proses pelayanan.

Indikator kedua dari transparansi menunjuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* yang lain. Maksud dari dipahami di sini bukan hanya dalam arti literal semata tetapi juga makna dibalik semua prosedur dan peraturan itu. Penjelasan mengenai persyaratan, prosedur, biaya dan waktu yang diperlukan sebagaimana adanya merupakan hal yang

sangat penting bagi para pengguna. Jika rasionalitas dari semua hal itu dapat diketahui dan diterima oleh para pengguna, maka kepatuhan terhadap prosedur dan aturan akan mudah diwujudkan. Banyak pengguna yang seringkali mempertanyakan, mengapa persyaratan begitu banyak? Mengapa prosedurnya begitu panjang dan berbelit-belit? Mengapa waktunya lama dan biayanya begitu besar? Pertanyaan-pertanyaan seperti ini sering muncul pada sebagian pengguna. Bagi pengguna yang kritis dan memiliki aspirasi pelayanan yang tinggi, mereka sering merasa terganggu dengan persyaratan yang terkadang kurang masuk akal, prosedur yang sangat panjang, dan waktu yang begitu lama untuk memperoleh pelayanan.

Selama ini, para petugas penyelenggara layanan seringkali kurang mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Bahkan mereka sering tidak bersedia menjawab pertanyaan semacam itu karena mereka merasa bukan sebagai pihak yang membuat peraturan penyelenggaraan pelayanan. Mereka mungkin merasa hanya menjadi pihak yang harus menerapkan peraturan tersebut sebagaimana adanya. Mungkin mereka sendiri juga tidak memahami logika dari semua peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan. Apapun posisi penyelenggara pelayanan, apakah menjadi bagian dari pemegang

⁸ Dwiyanto, Agus. 2006. *Op cit.*

otoritas yang menentukan aturan penyelenggara pelayanan atau sekedar menjadi pelaksana yang mendapatkan tugas untuk menerapkan peraturan pelayanan sebagaimana adanya, mereka seharusnya dapat menjelaskan kepada para pengguna yang ingin mengetahui alasan yang melatarbelakangi penerapan suatu prosedur pelayanan yang harus dipatuhi oleh warga pengguna.

Menjelaskan kepada para pengguna dan *stakeholders* yang membutuhkan informasi dan penjelasan mengenai prosedur dan praktik pelayanan merupakan bagian dari konsep transparansi pelayanan. Karena itu, memahami segala aspek penyelenggaraan pelayanan juga menjadi tugas para penyelenggara pelayanan. Mereka harus mampu menjelaskan mengapa prosedur dan ketentuan dalam praktik pelayanan dibuat sebagaimana adanya. Dengan demikian, para penyelenggara pelayanan dituntut untuk dapat mengkritisi prosedur dan aturan main dalam penyelenggaraan pelayanan karena banyak prosedur dan ketentuan yang selama ini mereka gunakan tidak dapat dipahami dengan mudah oleh para pengguna.

Banyak prosedur dan aturan dalam penyelenggaraan pelayanan yang tidak dapat dijelaskan dengan mudah dan dapat diterima oleh akal sehat para pengguna. Hal ini terjadi karena *mindset* yang dimiliki oleh pemerintah dan para pejabat publik

ketika membuat prosedur dan peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan sering tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari para pengguna. Kepentingan yang dipergunakan untuk merumuskan peraturan dan prosedur pelayanan adalah semata-mata kepentingan pemerintah dan para pejabat. Akhirnya, prosedur dan peraturan mengenai pelayanan publik sering tidak dapat dipahami oleh para penggunanya.

Indikator ketiga dari transparansi pelayanan adalah kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Semakin mudah pengguna memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik semakin tinggi transparansi. Misalnya, ketika pengguna dengan mudah memperoleh informasi mengenai biaya dan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan maka pelayanan publik itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi. Begitu pula ketika informasi mengenai prosedur, persyaratan, dan cara memperoleh pelayanan dapat diperoleh dengan mudah oleh para pengguna, maka penyelenggaraan pelayanan tersebut dapat dikatakan memiliki tingkat transparansi yang tinggi.

Sebaliknya, kalau pengorbanan yang diperlukan oleh para pengguna untuk memperoleh informasi

mengenai berbagai aspek yang terkait dengan berbagai penyelenggaraan pelayanan sangat besar maka transparansi pelayanan dinilai rendah. Kalau untuk memperoleh informasi mengenai biaya dan waktu yang diperlukan dalam pelayanan sangat sulit dan memerlukan banyak pengorbanan, maka transparansi pelayanan dapat dikatakan rendah.

Dengan menggunakan ketiga dimensi transparansi tersebut maka penilaian terhadap transparansi pelayanan publik dapat dilakukan secara lebih lengkap. Selama ini rezim pelayanan sering mengklaim dirinya telah bertindak transparan ketika hanya menempel papan pengumuman, misalnya berisi mengenai besaran biaya dan prosedur pelayanan, di loket pelayanan. Tentu mengumumkan biaya dan prosedur pelayanan secara terbuka di tempat yang mudah diakses oleh para pengguna adalah sesuatu yang baik dan menjadi bagian dari transparansi pelayanan. Namun hal tersebut belumlah cukup. Upaya untuk menjelaskan prosedur dan biaya pelayanan sering diperlukan karena tidak semua pengguna mampu membaca. Mereka juga sering tidak dapat memahami logika dan rasionalitas dari prosedur dan besaran biaya pelayanan yang harus dibayar. Menjelaskan logika dan rasionalitas dari biaya dan prosedur pelayanan adalah menjadi bagian dari tugas para

penyelenggara pelayanan dan bagian dari transparansi itu sendiri.

Sehubungan dengan itu, Hariyoso⁹ mengatakan bahwa ada empat bentuk implikasi transparansi yang diperlukan, antara lain: (1) semua informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik harus terbuka bagi siapa saja. Ketidakterbukaan informasi akan mendorong terjadinya penyelewengan; (2) mekanisme kontrol tidak akan terjadi jika tidak ada keterbukaan dalam memperoleh akses informasi; (3) masyarakat harus memiliki akses untuk memperoleh semua informasi/dokumen yang berkaitan dengan publik; dan (4) semua informasi tersebut harus dapat/mudah dimengerti oleh masyarakat.

Di samping transparansi, akuntabilitas juga merupakan standar profesional yang harus dicapai/dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Jabbara dan

⁹ Hariyoso, S. 2002. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Peradaban.

Dwivedi¹⁰, akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya pertama kepada publik dan kedua kepada organisasi tempat kerjanya. Dengan akuntabilitas publik setiap aparat harus dapat menyajikan informasi yang benar dan lengkap untuk menilai kinerjanya baik yang dilakukan oleh masyarakat, organisasi/instansi kerjanya, kelompok pengguna pelayanannya, maupun profesinya. Tujuannya adalah untuk menjelaskan bagaimanakah pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya.

Akuntabilitas seringkali dinyatakan sebagai bentuk operasional dari responsibility dan oleh karena itu keduanya punya keterkaitan. Setiap aparat harus bertanggungjawab (*responsible*) atas pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif yaitu dengan menjaga tetap berlangsungnya tugas-tugas dengan baik dan lancar, mengelolanya secara profesional, dan pelaksanaan berbagai peran yang dapat dipercaya. Aparat birokrasi

diharapkan dapat bekerja dengan jujur, penuh semangat, dan dapat melaksanakan tugasnya atas dasar keahlian dan sesuai dengan standar profesionalnya. Berkaitan dengan itu, Hariyoso¹¹ mengatakan bahwa ada dua bentuk implikasi akuntabilitas yang diperlukan, antara lain: (1) pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik; (2) publik memiliki hak untuk mengotrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan wewenang tersebut termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran pemerintah.

Etzioni¹² menekankan pula dua macam pendekatan terhadap akuntabilitas yaitu pertama pendekatan moral yang melihat akuntabilitas sebagai seruan dan pendidikan bagi orang-orang agar memiliki kesadaran akan tanggung jawab moralnya dan kedua pendekatan hukum yang lebih menfokuskan perhatiannya pada mekanisme *checks and balances* dan persyaratan-persyaratan pelaporan formal baik di dalam maupun ke luar organisasi. Selain itu, Kumorotomo¹³ juga mengemukakan

¹⁰ Jabbra, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability. Connecticut: Kumarian Press, Inc.*

¹¹ Hariyoso. 2002. *Op cit.*

¹² Dalam Islamy, Moh. Irfan. 1998. *Op cit.*

¹³ Kumorotomo, Wahyudi. 2006. "Pelayanan yang Akuntabel dan Bebas dari KKN", dalam Agus Dwiyanto, ed .2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas ekspilisit dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit adalah pertanggungjawaban seorang pejabat atau pegawai pemerintah manakala ia diharuskan untuk menjawab atau menanggung konsekuensi dari cara-cara yang mereka gunakan dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti bahwa setiap pejabat atau pegawai pemerintah secara implisit bertanggungjawab atas setiap kebijakan, tindakan atau proses pelayanan publik yang dilaksanakan.

Sebagai suatu kebijakan strategis, akuntabilitas harus dapat diimplementasikan untuk menjamin terciptanya kepatuhan pelaksanaan tugas dan kinerja pegawai sesuai dengan standar yang telah diterimanya dan sebagai sarana untuk menekan seminimal mungkin penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Dan untuk itu setiap aparat pemerintah harus memahami dan mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas¹⁴ diantaranya adalah: *Pertama*, akuntabilitas administratif (organisasional). Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hirarkhis yang tegas diantara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan-hubungan hirarkhis ini biasanya telah

ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas pertanggung-jawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai pemecatan;

Kedua, akuntabilitas legal. Ini adalah bentuk pertanggung-jawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan/atau di depan makamah. Dalam hal pelanggaran kewajiban-kewajiban hukum ataupun ketidak-mampuannya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakannya dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*);

Ketiga, akuntabilitas politik. Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya mengikuti adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah-perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab adminis-

¹⁴ Jabbra, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. *Op cit.*

tratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik;

Keempat, akuntabilitas profesional. Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonom, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) diharapkan dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan kepentingan publik. Dan kalau pun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik;

Kelima, akuntabilitas moral. Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggungjawab secara moral atas tindakan-tindakannya. Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan

mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparat pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka. Namun sayangnya, menurut Kumorotomo¹⁵ tanggung jawab moral dan tanggung jawab profesional menjadi satu titik lemah yang krusial dalam birokrasi pelayanan di Indonesia.

Lemahnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, antara lain disebabkan oleh: (1) lemahnya pengetahuan, perhatian dan kecakapan gerakan-gerakan sosial dalam melakukan agregasi kepentingan dan memberdayakan masyarakat untuk menagih hak-hak mereka sebagai konstituen utama pelayanan publik. Akibatnya pemerintah sebagai lembaga yang berwenang, seringkali kurang memberikan perhatian terhadap keefektifan dan efisiensi pengelolaan sumber daya publik untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat; (2) tata pemerintahan daerah belum memiliki sistem transparansi, akuntabilitas, dan kurang responsif terhadap pelayanan publik¹⁶. Kondisi seperti itu akan memicu kesewenang-

¹⁵ Kumorotomo. 2006. *Op cit*.

¹⁶ Wiratma, I Made Leo, eds. 2007. *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*. Jakarta: CSIS.

wenangan birokrasi publik dalam pengelolaan pelayanan.

Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, karena informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelayanan. Berkaitan dengan itu, penyelenggara pelayanan publik perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat.

Penyelenggara pelayanan publik perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti brosur, *leaflet*, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Birokrasi pemerintah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan itu akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat. Penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik, karena publik memiliki hak untuk mengontrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban aparat pemerintah (melalui wakilnya) dalam

menjalankan wewenang tersebut, termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran. Dengan akuntabilitas dan responsibilitas publik, setiap aparat pemerintah diminta untuk dapat mempertanggungjawaban hak dan kewajibannya, tindakan-tindakannya, keahliannya dan bahkan waktu yang dipergunakannya di depan publiknya. Ini adalah tugas yang berat tetapi harus dapat diemban oleh setiap aparat pemerintah.

III. PENUTUP

Dari berbagai ilustrasi di atas tergambar bahwa syarat transparansi dan akuntabilitas belum dipenuhi oleh pelayanan publik. Keberhasilan dan kegagalan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas tersebut akan sangat besar artinya bagi upaya memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Karena itu, upaya yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas menjadi suatu keniscayaan kalau kita ingin untuk mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik.

Partisipasi publik diharapkan dapat menjadi pendorong meningkatnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan. Karena selama ini, kenyataannya warga belum bisa memiliki suara dalam pengambilan keputusan baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga "*intermediary*" yang sah mewakili kepentingan mereka. Kondisi pela-

yanan yang berbelit dengan biaya dan waktu pengurusan yang tidak jelas, merupakan indikasi dari tidak efektif dan tidak efesiennya pelayanan. Sementara sifat monopoli membuat pelayanan publik menjadi sangat tidak responsif terhadap keluhan publik. Yang nyata terlihat dalam pelayanan publik adalah maraknya korupsi karena adanya monopoli ditambah *discretion* dikurangi dengan *accountability*. Artinya korupsi itu

dipastikan akan terjadi jika ada monopoli ditambah dengan ketidak-jelasan informasi serta kurangnya pertanggung jawaban (publik). Karena itu untuk memberdayakan pelayanan publik sekaligus memberantas korupsi, maka harus dikurangi monopoli, membuka informasi seluas-luasnya (transparansi) dan mengembangkan mekanisme pertanggung jawaban kepada publik (akuntabilitas).

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Barker, Robert S. 2000. "Government Accountability and Its Limits", dalam Adam Przeworski, Susan C. Stoker, Bernard Marim. 2000. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge Press.
- Dwiyanto, Agus. 2006. "Transparansi Pelayanan Publik", dalam Agus Dwiyanto, ed. 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hariyoso, S. 2002. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Peradaban.
- Islamy, Moh. Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Jabbara, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. *Public Service Accountability*. Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2006. "Pelayanan yang Akuntabel dan Bebas dari KKN", dalam Agus Dwiyanto, ed. 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.

- Motik, Suryani Sidik. 2003. "Transparansi & Akuntabilitas dan Minat Berinvestasi". *Jurnal Forum Inovasi Capacity Building & Good Governance*. Vol. 8: September-Nopember 2003.
- Muslim, Entin Sriani. 2006. *Advokasi Pembuatan Citizen Charter untuk Mendorong Pelayanan Publik yang Transparan, Akuntabel dan Responsif*. Bandung: Balai Diklat LAN.
- Wibawa, Samodra. 2006. "Good Governace dan Otonomi Daerah", dalam Agus Dwiyanto, ed. 2006. *Mewujudkan Good Governace Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Wiratma, I Made Leo, eds. 2007. *Membangun Indonesia dari Daerah: Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*. Jakarta: CSIS.