

# **Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) Dalam Pelayanan Publik (Studi Tentang Transparansi, Responsivitas, Dan Akuntabilitas Dalam Penanganan Pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II)**

**Suci Styawan**  
Suci.styawan@yahoo.com

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

## ***Abstract***

Complaints are a form of public dissatisfaction with the services provided by government agencies. Contributions of complaints are in order to improve the quality of public services, demand the government agencies to be serious in implementing the handling of complaints (complaint handling). To gain a public confidence by handling of complaints, then the principles of good governance are applied, such as transparency, responsiveness, and accountability. The problems studied in this research is how the Land Affairs Office in Surabaya City II deals with the complaints based on the transparency, responsiveness, accountability of funds. This research is considered as important because there are a number of complaints submitted to the ministry in the land sector, while in the previous studies, there has not anyone who examines the handling of complaints by the transparency, responsiveness, and accountability. This study used qualitative research methods with descriptive type in order to examine transparency, responsiveness, and accountability in the handling of complaints. Meanwhile, the technique of data collection is done by doing observation, study the documents, as well as in-depth interviews with the informants. Determination of informants conducted by purposive sampling technique because not all parties involved in the complaint handling process. The results of this study indicate that transparency, responsiveness, and accountability in the handling of complaints in Land Affairs Office in Surabaya City II are still not good. This case is apparently still found that the suggestion box is still not functioning properly. Then, there are counters of complaints which are empty without the presence of the officers who have been determined, because there are other tasks in the field. Lack of human resources resulted in handling of complaints is not on target and the complaints are still in considerable amounts.

Keywords: Complaint Handling, Transparency, Responsiveness, Accountability

---

Pelayanan publik dipilih sebagai cara tepat untuk mewujudkan *good governance* dikarenakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance* yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya. Pelayanan publik yang baik adalah pelayanan yang tidak menghasilkan kesenjangan antara apa yang diliat dan diharapkan oleh masyarakat dengan apa yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa Pemerintah wajib untuk membangun kepercayaan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang baik seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat.

Namun hingga saat ini pelayanan publik yang ada di Indonesia penuh dengan ketidakpastian waktu, biaya, dan prosedur pelayanannya (Dwiyanto 2008:25). Pelayanan publik yang merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan seperti masih menjadi impian, dan jauh dari harapan. Rendahnya tingkat produktivitas aparatur Negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta munculnya praktek KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mampu memunculkan pelayanan yang bersifat diskriminatif.

Pengaduan masyarakat merupakan bentuk ungkapan ketidakpuasan masyarakat atas kualitas pelayanan yang diterima yang sering berujung lahirnya tuntutan publik, seringkali dipandang sebagai hal yang buruk bagi kehidupan suatu organisasi, termasuk birokrasi (Suryadi 2010:293). Menurut KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk penerapan dari pengawasan masyarakat yang disampaikan oleh masyarakat, baik secara lisan maupun tertulis kepada aparatur pemerintah terkait, berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun.

Pentingnya pelayanan publik bagi masyarakat guna memenuhi kebutuhan mereka setiap hari, mendorong Pemerintah sebagai penyedia layanan untuk terus menciptakan pelayanan yang berkualitas sesuai harapan masyarakat. Hal yang paling penting dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah adanya kesetaraan posisi tawar antara masyarakat sebagai pengguna layanan dengan pemerintah atau aparatur penyedia pelayanan publik.

Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah sebagian besar bersifat primer, memiliki mekanisme pasar yang bersifat monopoli, serta posisi

tawar yang dimiliki aparatur pelayanan publik cenderung lebih tinggi daripada posisi tawar masyarakat sebagai pengguna layanan yang cenderung lebih rendah (Ratminto 2006: 71). Kesetaraan antara posisi tawar pemerintah sebagai penyedia pelayanan dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik dapat diwujudkan melalui mekanisme *voice*. Sistem penanganan pengaduan menjadi suatu bentuk pendekatan mekanisme *voice* yang dilakukan masyarakat dalam merespon pelayanan yang mereka terima dengan cara menyampaikan aspirasi, keluhan atas pelayan yang ada, serta menjadi satu bagian dari sistem penyelenggaraan pelayanan publik (Wibowo 2007:54).

Dwiyanto menyatakan bahwa tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (*voice*) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting peranannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan (Wibawa 2009:153). Dalam KEPMENPAN Nomor 63 tahun 2003, untuk menampung pengaduan, unit pelayanan wajib menyediakan saluran pengaduan misalnya : kotak pengaduan, loket pengaduan, bisa juga melalui *call center*, *hotline*, atau melalui media massa seperti radio, koran, dll. Namun selama ini mekanisme pengaduan masyarakat di beberapa instansi pemerintah hanya diberi “ruang” dalam bentuk kotak pengaduan atau saran dan pesan singkat melalui SMS yang tidak diintegrasikan dalam sebuah mekanisme atau pengelolaan pengaduan yang efektif dan transparan.

Ketiadaan informasi tentang prosedur penyampaian dan penyelesaian pengaduan, serta aparat yang bertanggung jawab, menjadikan masyarakat tidak mampu untuk mengawasi proses penanganan pengaduan serta menyulitkan instansi pemerintah untuk memperoleh umpan balik dari masyarakat, mengetahui kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, dikarenakan masyarakat enggan untuk menyampaikan keluhannya.

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang menjadi kebutuhan dasar manusia serta memegang peran sentral dalam tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Salah satu lembaga yang bertugas memberikan pelayanan publik dalam bidang pertanahan di Indonesia adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). Beberapa tahun terakhir ini, isu tentang kurang baiknya pelayanan sertifikasi tanah sering muncul di lingkungan masyarakat. Banyak masyarakat yang masih mengungkapkan ketidakpuasan mereka setelah mendapatkan pelayanan dari BPN. Bentuk buruknya pelayanan yang sering dikeluhkan masyarakat seperti lamanya pengurusan sertifikat tanah, pengukuran tanah yang tidak sesuai, ketidakpastian biaya dalam pengurusan sertifikat tanah, dan sebagainya. data yang diterima oleh Ombudsman Republik Indonesia tentang jumlah pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagai pengguna layanan sebagai berikut:

**Tabel I.1 . Jumlah Pengaduan Tertinggi di Indonesia Pada Tahun 2012**

<b>Instansi</b>	<b>Jumlah</b>	<b>(%)</b>
1. Pemerintah Daerah : <ul style="list-style-type: none"> <li>• DKI Jakarta</li> <li>• Jawa Timur</li> <li>• Nusa Tenggara Timur</li> <li>• Jawa Barat</li> <li>• Sulawesi Utara</li> <li>• Pemerintah Kabupaten / Kota</li> <li>• Kelurahan</li> </ul>	669	41,9
2. Kepolisian: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polres</li> <li>• Polda</li> <li>• Polsek</li> </ul>	356	22,4
3. Kementerian: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemendikbud</li> <li>• Kementrian Hukum dan HAM</li> <li>• Kementrian Agama</li> </ul>	262	16,4
4. Badan Pertanahan Nasional (BPN): <ul style="list-style-type: none"> <li>• BPN RI</li> <li>• Kantor Pertanahan (Provinsi)</li> <li>• Kantor Wilayah Pertanahan (Kota)</li> </ul>	161	10,1
5. Lembaga peradilan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengadilan Negeri</li> <li>• Mahkamah Agung</li> <li>• Pengadilan Agama</li> </ul>	147	9,2
<b>Total</b>	<b>1.595</b>	<b>100</b>

Sumber: Arsip Ombudsman RI ([www.ombudsman.com](http://www.ombudsman.com)) diakses tanggal 6-1-2013)

**Tabel I.2 . Jumlah Pengaduan Tertinggi Berdasarkan Instansi Terlapor Di Provinsi Jawa Timur Tahun 2012**

Instansi	Jumlah	(%)
Pemerintah Daerah	74	37,50
Kepolisian	34	17,05
Instansi Pemerintah	27	13,92
Badan Pertanahan Nasional	21	11,08
BUMN / BUMD	16	7,95
Lembaga peradilan	8	4,55
Kejaksaan	5	2,84
Perguruan Tinggi Negeri	4	2,27
TNI	2	1,14
Dewan Perwakilan Rakyat	1	0,57
Perbankan	1	0,57
Lain-lain	1	0,57
<b>Total</b>	<b>194</b>	<b>100</b>

Sumber: Arsip Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur ([www.ombudsman.go.id](http://www.ombudsman.go.id) diakses tanggal 6-1-2013, pukul 17:44)

Berdasarkan data yang diterima oleh Ombudsman (Tabel I.1 dan Tabel I.2) tentang jumlah pengaduan pada tahun 2012, diketahui bahwa kasus pelayanan pertanahan mendapat pengaduan sebanyak 10,1 persen atau 161 laporan dari 1595 laporan pada tingkat Nasional dan sebanyak 11,08 persen atau 21 laporan dari 194 laporan pada tingkat Provinsi Jawa Timur. Baik di tingkat Nasional atau daerah Provinsi Jawa Timur, pelayanan pertanahan tetap berada dalam peringkat 5 besar instansi yang mendapat keluhan terbanyak. Kota Surabaya merupakan satu-satunya Kota yang memiliki 2 Kantor Pertanahan yaitu Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dan II. Menurut Nuning Rodiyah, Kepala Divisi Penanganan Pengaduan KPP Jatim mengatakan bahwa kurun waktu lima tahun pengaduan yang diterima KPP di dominasi oleh warga Surabaya dan umumnya menyangkut instansi pertanahan ([www.regional.kompas.com](http://www.regional.kompas.com) diakses tanggal 30-1-2013).

Penanganan pengaduan yang ada di BPN selama ini belum optimal. Sejak dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 2010 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, hingga sekarang masih ditemukan beberapa pengaduan yang muncul dari masyarakat. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Adnan Pandu Praja mengatakan “dari sebelas indikator pemerintahan yang bersih dan transparan yang ditetapkan, terdapat 10 indikator yang belum terpenuhi, dan salah satunya adalah sistem pengaduan masyarakat” (<http://satunegeri.com/> diakses tanggal 28-1-2013) Hal ini juga terjadi pada sistem penanganan pengaduan masyarakat yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya, khususnya Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang memiliki wilayah kerja lebih banyak dibanding Kantor Pertanahan Kota Surabaya I.

Sesuai dengan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 2 Tahun 2010 tentang penanganan pengaduan masyarakat, bahwa jenis pengaduan yang sering disampaikan oleh masyarakat kepada Kantor Pertanahan Kota Surabaya II adalah pengaduan terkait kualitas pelayanan pertanahan secara teknis atau administratif. Hingga saat ini masih banyak pengaduan dari masyarakat tentang prosedur pelayanan pertanahan yang ada. Begitu juga dengan penanganan pengaduan yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II belum dilaksanakan secara maksimal dan belum tertib.

Beberapa pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat mengindikasikan bahwa Kantor Pertanahan Kota Surabaya II belum memberikan pelayanan secara terbuka, terbukti masih banyak masyarakat yang menanyakan prosedur pelayanan yang menurut mereka masih belum jelas. Terlihat bahwa Kantor Pertanahan Kota Surabaya II masih belum transparan dalam memberikan informasi terkait pelayanan yang ada disana. Kemudian lamanya pengurusan sertifikat mengindikasikan bahwa pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II kurang tanggap terhadap kebutuhan masyarakatnya sebagai pengguna layanan. Profesionalisme birokrasi yang belum mampu memahami serta memenuhi kebutuhan masyarakat dapat mempengaruhi akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah yang memiliki tugas memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Agar terselenggara penanganan pengaduan yang efektif serta mampu memberikan kontribusi dalam mewujudkan pemerintah yang baik, maka diperlukan penanganan pengaduan dengan mengadopsi prinsip-prinsip *good governance* yaitu

transparansi, responsivitas dan akuntabilitas. Seperti halnya diungkapkan oleh Hughes bahwa pada era reformasi proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat, integritas pemerintah kini lebih dinilai dari segi *accountability* (akuntabilitas), *responsiveness* (responsivitas), dan *transparency* (transparansi) (Yeremias 2008:193).

Perlunya prinsip transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas tersebut juga diperjelas oleh Mardiasmo, bahwa dalam memberikan layanan kepada masyarakat, pemerintah daerah dituntut lebih responsif. Salah satu mekanisme yang dapat dilaksanakan daerah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel serta selanjutnya dapat mewujudkan *good governance* adalah dengan mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat serta membangun kerjasama pemberdayaan masyarakat (Mardiasmo 2006:2).

Penanganan Pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II didukung adanya loket pengaduan dilengkapi dengan sebuah kotak saran dan seorang petugas loket pengaduan. Tidak hanya melalui loket pengaduan yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, tetapi pengaduan juga bisa disampaikan melalui *website*.

Pada *website* Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, belum terlihat adanya akses untuk menyampaikan pengaduan. Tidak ada kolom yang bisa digunakan oleh masyarakat yang hendak menyampaikan pengaduan. Begitu juga dengan informasi terkait penanganan pengaduan (*complaint handling*) seperti prosedur, ataupun biaya yang diperlukan. Hal ini menunjukkan bahwa masih kurangnya transparansi yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.

Penanganan pengaduan hendaknya dilakukan secara transparan, kemudian direspon dengan baik, sehingga mampu mewujudkan akuntabilitas atas pengaduan yang ada dengan mempertanggungjawabkan segala bentuk penyelesaian pengaduan kepada masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan publik. Hal ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk bisa memantau kinerja dari lembaga pemerintahan dalam memberikan pelayanan, khususnya penanganan pengaduan yang mereka sampaikan.

Penelitian yang lain juga dilakukan oleh Dera Sri Mega Putri Subekti “Manajemen Komplain Pelanggan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan di RSUD Dr. Iskak Tulungagung”. Jika penelitian saudara Dera berada pada BUMD yang secara struktural ikut dalam sistem desentralisasi yaitu usaha yang dibawah oleh pemerintah daerah.

Selain itu lokus yang digunakan saudara Dera, juga tidak termasuk lembaga yang di monopoli, sehingga pelanggan yang merasa mampu dan tidak puas terhadap pelayanan yang ada, masih dimungkinkan untuk keluar dari pelayanan tersebut dan memilih instansi lain untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik (*mechanism exit*). Sedangkan penelitian kali ini lokus berada pada Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang merupakan instansi non-kementerian yang langsung dibawah oleh pemerintah pusat. Dalam penelitian ini, saudara Dera bertujuan untuk menjelaskan manajemen komplain yang ada di lokasi penelitian dengan melihat dari aspek komitmen, akses, kecepatan, serta keadilan. Hal ini lah yang menjadi alasan peneliti untuk melengkapi kajian tentang penanganan pengaduan dengan melihat dari aspek lain yaitu transparansi, responsivitas dan akuntabilitas dalam pelaksanaan penanganan pengaduan (*complaint handling*) di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Dari beberapa penjelasan di atas, maka dalam penelitian ini bermaksud untuk mengetahui bagaimana transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas penanganan pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.

Teknik penentuan informan pada penelitian ini adalah menggunakan *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang memiliki posisi terbaik untuk memberikan informasi terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu tentang transparansi, responsivitas dan akuntabilitas dalam penanganan pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II.

### **Good Governance**

*Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dengan lembaga non-pemerintah seperti LSM, perusahaan swasta serta warga negara. Bahkan lembaga non-pemerintah dapat memegang peran dominan dalam *governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu, pemerintah tidak mengambil peran apapun – *governance without government* (Dwiyanto 2008:77).

Ada beberapa alasan yang menyatakan bahwa ilmu administrasi publik pada perspektif *government* tidak lagi relevan, yaitu (Dwiyanto 2004:9) Pertama, semakin lama semakin banyak kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diselenggarakan oleh pemerintah. Akibatnya, banyak kebutuhan masyarakat sebagai kolektivitas seperti barang-barang publik dan semi publik, yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non pemerintah. Kedua, Globalisasi mendorong semua pemerintah di dunia untuk memperbaiki

efisiensi nasionalnya. Hal ini mendorong banyak pemerintah di negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Ketiga, Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Banyak peran pemerintah yang kemudian bisa diambil oleh lembaga non-pemerintah tersebut. Keempat, semakin sulit untuk membedakan organisasi pemerintah dengan non-pemerintah. Organisasi campuran ini memiliki ciri-ciri yang sebagian menyerupai organisasi pemerintah dan sebagian lagi menyerupai perusahaan bisnis.

Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, namun peran pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan. Yang terpenting adalah bagaimana pemerintah menempatkan diri dan bersikap ketika berlangsung proses *governing*, kemudian bagaimana pemerintah mengelola negara atau publik dalam konsep *governance*. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, terdapat beberapa prinsip yang dapat digunakan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, responsif (daya tanggap), wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan publik, efektivitas dan efisiensi, dan profesionalisme (Dwiyanto 2008:80).

### **Transparansi**

Menurut Dwiyanto, konsep transparansi pada pelayanan publik menunjuk pada suatu keadaan dimana segala aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan bersifat terbuka dan dapat diketahui dengan mudah diketahui oleh para pengguna dan stakeholder yang membutuhkan (Dwiyanto 2008:236). Menurut Mahsun, transparansi berarti bahwa individu, kelompok, atau organisasi dalam hubungan akuntabilitas diarahkan tanpa adanya kebohongan atau motivasi tersembunyi, dan bahwa seluruh informasi kinerja lengkap dan tidak memiliki tujuan menghilangkan data yang berhubungan dengan masalah tertentu (Mahsun 2009:92).

Menurut Mardiasmo pelayanan publik yang transparan hendaknya meliputi unsur-unsur sebagai berikut (Mardiasmo 2002:19): *Informativeness* (informatif), pemberian arus informasi, berita, penjelasan mekanisme, prosedur, data, fakta kepada stakeholders yang membutuhkan informasi secara jelas dan akurat. *Openess* (keterbukaan), keterbukaan Informasi Publik memberi hak kepada setiap orang untuk memperoleh informasi dengan mengakses data

yang ada di badan publik, dan menegaskan bahwa setiap informasi publik itu harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik, selain dari informasi yang dikecualikan yang diatur oleh Undang-Undang. *Disclosure* (pengungkapan), pengungkapan kepada masyarakat atau publik (*stakeholders*) atas aktivitas dan kinerja finansial.

Menurut Dwiyanto, untuk mengetahui apakah suatu pelayanan publik sudah transparansi atau tidak, ada 3 hal yang perlu diperhatikan, yaitu (Dwiyanto 2008:236): Keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Peraturan dan prosedur pelayanan yang mudah dan dapat dipahami. Kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.

### **Responsivitas**

Menurut Tangkilisan, responsivitas merupakan konsep yang menyangkut kemampuan aparatur dalam menghadapi dan mengantisipasi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru, dan pengetahuan baru. Birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya (Tangkilisan 2005: 217). Menurut Dwiyanto, 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 (Dwiyanto 2008:50). Sedangkan menurut Fandy Tjiptono (2005:14), responsivitas (daya tanggap) merupakan keinginan para staff untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Selanjutnya Lovelock (dalam Hardiyansyah 2011:47) menyebutkan bahwa responsivitas adalah rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.

Menurut Dwiyanto (2008:50), responsivitas pelayanan publik mampu diwujudkan dalam bentuk sebagai berikut: Keramahan sikap dan tindakan aparat birokrasi pelayanan publik dalam merespons setiap keluhan atau pertanyaan dari pengguna jasa hingga mampu memberikan kepuasan bagi mereka (pelanggan). Memanfaatkan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi atau bahan koreksi bagi instansi pelayanan publik dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Kemampuan aparat birokrasi dalam menempatkan pengguna jasa pada pelayanan yang berlaku.

### **Akuntabilitas**

Akuntabilitas dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggung

jawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Makna akuntabilitas pun semakin luas, tidak hanya sebagai proses formal dan saluran untuk pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi, melainkan harus merujuk pada sebuah spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik (Mahsun 2009:83).

Menurut Starling (dalam Kumorotomo 2005:4) menyatakan bahwa akuntabilitas ialah kesediaan untuk menjawab pertanyaan publik. Berikut pernyataan Starling: *“A good synonym for the term accountability is answerability. An organization must be answerable to someone or something outside. When things go wrong, someone must be held responsible. Unfortunately, a frequently heard charge is that government is faceless and that, consequently, affixing blame is difficult.”*

Menurut Dwiyanto (2008:51), akuntabilitas publik menunjukkan apakah kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut Mahmudi (2010:9), akuntabilitas publik adalah kewajiban *agent* (pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat (*principal*), serta pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Mahmudi membagi Akuntabilitas publik menjadi 2 macam, yaitu: Akuntabilitas vertikal. Akuntabilitas kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya akuntabilitas kepala dinas kepada bupati atau walikota, menteri kepada presiden, dan sebagainya. Akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas kepada publik secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan-bawahan.

### **Transparansi, Responsivitas, dan Akuntabilitas Publik**

Pada era reformasi ini diharapkan administrasi publik menjadi lebih fleksibel, berorientasi pada pasar dan pada hasil, hubungan pemerintah dengan masyarakat lebih kental dan akrab dari pada sebelumnya, dan manajemen sebagai fungsi

utama pemerintah lebih dipengaruhi oleh politik atau wakil-wakil berbagai kepentingan dalam masyarakat. Menurut Hughes (dalam Yeremias 2008:193), proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat sangat mewarnai era reformasi dimana integritas pemerintah lebih dinilai dari segi akuntabilitas, responsivitas, serta transparansi. Menurut Mardiasmo (2006), mendengarkan suara atau aspirasi masyarakat serta membangun kerjasama pemberdayaan masyarakat merupakan mekanisme yang dilaksanakan pemerintah agar lebih responsif, transparan, dan akuntabel yang selanjutnya dapat mewujudkan *good governance*.

Transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas merupakan prinsip-prinsip dari *good governance* yang dibutuhkan untuk memperbaiki hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Konsep dan pengertian transparansi menurut Mardiasmo (2006), berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi terkait dengan aktivitas pengelolaan sumberdaya publik kepada pihak – pihak yang membutuhkan informasi yang mana digunakan untuk proses pengambilan oleh pihak – pihak yang berkepentingan. Selanjutnya, transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah dengan masyarakat sehingga tercipta pemerintah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat

### **Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*)**

Menurut Islamy (dalam Saleh 2010:156), keluhan didefinisikan sebagai berikut, *“A complaint is an expression of dissatisfaction, about the standard of service, actions or lack of action.... Affecting an individual customer or group of customers”*. Keluhan atau pengaduan pelayanan adalah ekspresi perasaan ketidakpuasan atas standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada para pelanggan. Ombudsman Western Australian (2010:1) menyebutkan bahwa, *“A complaint is an “expression of dissatisfaction made to an organisation, related to its products, or the complaints handling process itself, where a response or resolution is explicitly or implicitly expected”*.

Penanganan pengaduan menurut Queensland Ombudsman (2006:1) adalah: *“Handling complaints well presents an opportunity to show to the public that you are accountable to them. Complaints are an essential part of any accountability process and in fact are often the starting point. Any agency that*

*claims to be accountable for its actions must take complaints seriously.”*

Mekanisme pengaduan menurut Blackmore (dalam Wibawa:61) adalah sebagai berikut: *“complaints mechanisms constitute a vital component of the quality initiative manifest in the public sector reforms [...] representing an important conduit through which service users can articulate their views. Moreover, where there is a desire to develop a more consumer oriented public sector, the ability to complaint effectively is the only recourse to redress where choice and exit are denied through either dependence on a specific service or monopoly service provision.”*. Artinya adalah mekanisme pengaduan merupakan komponen penting dalam mewujudkan kualitas dalam reformasi sektor publik. Menjadi akses penting bagi pengguna layanan, karena dapat mengartikulasikan kebutuhan mereka. Manfaat penanganan keluhan yang efektif Mudie & Cottam (dalam Fandy Tjiptono 2008:210) meliputi: Penyedia layanan mendapatkan kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan pelanggan yang kecewa. Penyedia layanan mendapatkan kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan pelanggan yang kecewa. Penyedia layanan bisa terhindar dari publisitas negatif. Penyedia layanan bisa memahami aspek-aspek layanan yang perlu dibenahi dalam rangka memuaskan pelanggan. Penyedia layanan mampu mengidentifikasi dan menindaklanjuti sumber masalah operasional. Karyawan dapat termotivasi untuk memberikan layanan berkualitas lebih baik.

## **Transparansi Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II**

Berdasarkan hasil elaborasi teori transparansi didapatkan dua bentuk yang seharusnya dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Terkait dengan transparansi, dua bentuk tersebut adalah keterbukaan informasi tentang penanganan pengaduan dan kemudahan akses informasi tentang penanganan pengaduan. Berkaitan dengan penanganan pengaduan baik berkaitan dengan percepatan layanan ataupun kasus pertanahan, Kantor Pertanahan Kota Surabaya II secara terbuka memberikan informasi tentang proses penanganan pengaduan, informasi tentang petugas yang berwenang di loket pengaduan, kemudian Kantor Pertanahan Kota Surabaya II juga mengadakan workshop atau bentuk pertemuan lain dengan beberapa pihak yang berkepentingan sebagai bentuk keterbukaan mereka untuk menangani pengaduan

dalam bentuk apapun. Pertemuan tersebut dihadiri beberapa pihak seperti PPAT, pejabat di Kecamatan yang menjadi wilayah kerjanya, dan masyarakat. Menurut Ratminto (2006:209), dalam penyelenggaraan transparansi meliputi beberapa hal diantaranya, prosedur, petugas atau pejabat yang berwenang, janji pelayanan. Menurut Mardiasmo (2002:19), keterbukaan informasi publik memberikan hak kepada setiap orang untuk memperoleh informasi dengan mengakses data ada di lembaga publik, dan menegaskan bahwa setiap informasi harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik, selain dari informasi yang dikecualikan yang diatur oleh Undang-Undang.

Keterbukaan informasi tentang petugas yang telah ditentukan untuk menjaga loket pengaduan. Adapula informasi tentang prosedur, biaya, dan waktu penanganan pengaduan yang dipublikasikan melalui *website* BPN RI, sedangkan publikasi di lingkungan Kantor belum ditemukan sehingga sebagian besar masyarakat belum mengetahui prosedur penanganan pengaduan. Dari segala bentuk informasi yang telah dipublikasikan, belum ditemukan publikasi informasi mengenai tanggapan atau rekomendasi untuk penyelesaian pengaduan yang diterima, selain itu tidak ada informasi terkait perkembangan pengaduan yang telah mampu diselesaikan kepada pengguna layanan Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Hal ini dapat mempengaruhi kesediaan masyarakat untuk menyampaikan pengaduan atau aspirasinya, karena masyarakat tidak mengetahui apakah di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II terdapat penanganan pengaduan yang efektif. Padahal sangat dibutuhkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik demi terciptanya *good governance*.

Menurut Dwiyanto (2008: 236), kemudahan dalam memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik menjadi bukti bahwa lembaga pemerintah telah menerapkan prinsip transparansi. Informasi-informasi tersebut dapat diperoleh di sarana yang telah disediakan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II seperti papan pengumuman, kemudian TV LED. Selain melalui sarana yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, juga ada *website* yang menyediakan *link* ke *website* resmi BPN RI Pusat. Beberapa pengguna layanan mengaku kesulitan memperoleh informasi prosedur pelayanan tertentu, dikarenakan sarana yang digunakan untuk menyampaikan informasi tersebut jauh dari jangkauan masyarakat, misalnya saja TV LED yang berada jauh di atas pengguna layanan, sehingga susah untuk dibaca tulisannya. Selain penggunaan sarana dan prasarana, informasi prosedur, biaya, waktu, juga diberikan melalui jaringan internet yaitu *website* BPN RI, bukan



*website* Kantor Pertanahan Kota Surabaya II itu sendiri. Kesulitan ini membuat masyarakat enggan untuk menggunakan pelayanan yang ada.

### **Responsivitas Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II**

Berdasarkan perpaduan dari beberapa teori tentang responsivitas, didapat dua bentuk responsivitas yang seharusnya ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Dua bentuk responsivitas pada penelitian ini adalah dilihat dari pemanfaatan informasi pengaduan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II guna memperbaiki kualitas pelayanan pertanahan yang ada disana. Pertama, menurut Dwiyanto (2008:50), responsivitas bisa ditunjukkan dengan memanfaatkan pengaduan dari pengguna jasa sebagai referensi atau bahan koreksi bagi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat kepada Kantor Pertanahan Kota Surabaya II tidak semata-mata hanya ditampung dan diselesaikan, tetapi juga dijadikan bahan evaluasi. Setiap bulan sekali dilakukan evaluasi pegawai dengan dipimpin oleh Kepala Kantor. Dari beberapa pengaduan tersebut kemudian diakomodasikan dalam bentuk perbaikan pelayanan, baik dalam bentuk inovasi pelayanan seperti *one day service*, LARASITA (Layanan Rakyat untuk Serifikasi Tanah), LANTUM (Layanan Tujuh Menit), *Saturday Open*, dll. Program-program tersebut dilaksanakan dengan tujuan mengurangi jumlah pengaduan baik secara teknis ataupun kasus pertanahan. Namun inovasi-inovasi tersebut tidak ada gunanya jika masyarakat tidak mengetahui keberadaannya. Beberapa masyarakat mengaku bahwa tidak mengetahui adanya inovasi tersebut, karena mereka mengaku masih cukup lama dan mahal untuk mengurus sertifikat. Hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, sehingga tidak semua masyarakat mengetahui keberadaan inovasi-inovasi tersebut.

Kedua, Menurut Dwiyanto (2008:50), responsivitas menunjuk pada kemampuan suatu organisasi mengenali dan memahami kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kemampuan serta daya tanggap petugas Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dirasa kurang. Namun ditemukan beberapa kendala dalam proses penanganan pengaduan, yaitu petugas yang sudah ditetapkan seharusnya harus berada di kantor selama jam kerja, tapi tidak dengan kondisi yang ada di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II. Petugas yang seharusnya bertugas di loket pengaduan justru

melaksanakan tugas di lapangan. Hal ini dikarenakan jumlah pegawai yang sangat minim, sehingga satu orang pegawai bisa merangkap dua tugas.

### **Akuntabilitas Penanganan Pengaduan (*Complaint Handling*) di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II**

Pada penelitian ini, akuntabilitas dimaknai sebagai prinsip dimana suatu organisasi wajib mempertanggungjawabkan atas apa yang telah dilaksanakan dengan mengelola sumber daya yang ada untuk menyelenggarakan pelayanan publik kepada orang-orang pemberi mandat. Akuntabilitas pada penelitian ini adalah pertanggungjawaban Kantor Pertanahan Kota Surabaya II kepada orang-orang yang berkepentingan atas pelaksanaan dari penanganan pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan pendapat Mahmudi (2010:9) bahwa akuntabilitas adalah kewajiban Pemerintah untuk mengelola sumber daya, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat, serta pihak-pihak yang berkepentingan.

Akuntabilitas pada penanganan pengaduan ditetapkan secara jelas. Pengaduan serta tanggapan bagi masyarakat dipantau dan dilaporkan kepada manajemen dan pihak-pihak yang berkepentingan. Sebagai bentuk tanggungjawab atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat, Kantor Pertanahan Kota Surabaya II berupaya menyelesaikan sesuai dengan objek yang diadakan. Pelaporan dan pertanggungjawaban atas pelaksanaan penanganan pengaduan harus disampaikan secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya kepada presiden serta lembaga yang ada di lingkungan BPN RI saja. Sedangkan secara horizontal kepada publik serta lembaga yang tidak memiliki hubungan atasan bawahan. Kantor Pertanahan Kota Surabaya II melaporkan segala aktivitas penanganan pengaduan mulai dari penerimaan pengaduan hingga penyelesaian kepada Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi Jawa Timur selaku Pembina dari seluruh Kantor Pertanahan di Jawa Timur, lalu kepada BPN RI, kemudian kepada pemerintah pusat. Selain kepada lembaga di dalam lingkungan BPN RI, pelaporan juga dilakukan kepada lembaga di luar lingkungan BPN RI yaitu Ombudsman RI, KPK, dan BPK.

Namun beberapa penjelasan di atas masih ada yang kurang, yaitu pelaporan dan pertanggungjawaban kepada publik atau masyarakat. Berdasarkan hasil pengamatan, tidak ada laporan dari hasil perkembangan penanganan pengaduan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II kepada publik. Dalam rangka mewujudkan *good governance*, segala

kegiatan pemerintahan harus melibatkan 3 unsur yaitu pemerintah, sektor privat, dan masyarakat. Jika salah satu tidak dilibatkan maka belum bisa dikatakan *good governance*. Begitu juga dalam prinsip akuntabilitas, Kantor Pertanahan Kota Surabaya II belum bisa dikatakan akuntabel karena belum ada pertanggungjawaban kepada publik yang menjadi unsur *good governance*.

### **Transparansi, Responsivitas, dan Akuntabilitas Penanganan Pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II**

Keterkaitan ketiga fokus dalam penelitian ini yaitu transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas dalam penanganan pengaduan dapat terlihat dari terbukanya informasi terkait proses penanganan pengaduan termasuk didalamnya prosedur, biaya, dan waktu. Kemudian mudahnya akses yang disediakan untuk menyampaikan pengaduan. Dari beberapa pengaduan yang diterima, Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dituntut untuk tanggap dan mampu menyelesaikan apa yang menjadi masalah dari pengguna layanannya. Melalui cara-cara yang digunakan dalam menangani pengaduan sesuai dengan objek yang dipermasalahkan, menjadi wujud pertanggungjawaban Kantor Pertanahan Kota Surabaya II atas pengaduan yang disampaikan masyarakat.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan dari penelitian terhadap penanganan pengaduan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II, diperoleh kesimpulan bahwa dilihat dari segi transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas, penanganan pengaduan di instansi tersebut dinilai masih kurang. Kurangnya transparansi dalam penelitian ini bisa dilihat dari kurang terbukanya Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dalam memberikan informasi pengaduan yang diterima serta tanggapannya. Selain itu, kemudahan akses yang digunakan untuk memperoleh informasi dirasa kurang oleh masyarakat. Kemudian kurangnya responsivitas mengenai pemanfaatan informasi pengaduan untuk evaluasi diinterpretasikan dalam penelitian ini adalah kurangnya sosialisasi tentang inovasi-inovasi pelayanan pertanahan yang menjadi hasil evaluasi yang diperoleh dari informasi pengaduan, selain itu, kurang tanggapnya petugas Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dinilai belum mampu menerima serta menangani pengaduan yang ada. Hal ini dikarenakan kurangnya SDM sehingga tidak semua pengaduan dapat ditangani pada saat itu juga. Tidak ada laporan dari hasil perkembangan penanganan pengaduan oleh Kantor Pertanahan Kota Surabaya II kepada publik. dalam prinsip akuntabilitas, Kantor Pertanahan Kota Surabaya II

belum bisa dikatakan akuntabel karena belum ada pertanggungjawaban kepada publik yang menjadi unsur *good governance*.

### **Daftar Pustaka**

- Agus, Wibowo & Aris Purnomo. 2007. *Mekanisme Komplain Agar Pelayanan Publik Lebih Memihak Masyarakat Miskin*. Jakarta: PATTIRO dan ACCESS.
- Dwiyanto, Agus. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FISIPOL UGM. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indone sia*. Yogyakarta: UGM Press.
- Dwiyanto, Agus (Ed.). 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hardiyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik: Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media.
- Keban, Yeremias.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Komarudin dan Satmoko Yudo. 2009. *Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik*. JAI. Vol,5. No 1. pp, 89-103.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas birokrasi publik: sketsa pada masa transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mahmudi. 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Mardiasmo. 2006. *Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik*. Jurnal Akuntansi Pemerintah. Vol. 2, No. 1. Pp. 1-27.
- Moleong, Lexy. J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR.
- Saleh, A. Muwafik . 2010. *Public Service : Communication*. Malang : UMM press.

- Suryadi. 2010. *Penanganan Keluhan Publik Pada Birokrasi Dinas Perijinan*. Vol, 23. No, 4. pp, 293-303
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo
- Tjiptono, Fandy. 2008. *Service Management: Mawujudkan Layanan Prima*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Wibawa, Samodra (Ed.). 2009. *Administrasi Negara: Isu-Isu Kontemporer*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Ombudsman Western Australian. 2010. *Guidelines On Complaint Handling*. Western Australian: Ombudsman Western Australian. ([www.ombudsman.wa.gov.au](http://www.ombudsman.wa.gov.au) diakses tanggal 31-3-2013)
- Queensland Ombudsman. 2006. *Effective Complaints Management*. Brisbane: Queensland Ombudsman. ([www.ombudsman.qld.gov.au](http://www.ombudsman.qld.gov.au) diakses tanggal 8-3-2013)
- [www.regional.kompas.com](http://www.regional.kompas.com) (diakses tanggal 30-1-2013)