

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sudah menjadi kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk terus menjalankan rangkaian kegiatan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mensejahterakan masyarakat. Karena pada dasarnya semua orang atau masyarakat pastilah membutuhkan pelayanan, apapun pelayanan tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa masyarakat memerlukan pelayanan publik dari pemerintah mulai dari aspek sederhana seperti, mengurus dokumen, dan data dari data lahir, hingga data kematian, yang akan diurus dalam aspek pelayanan publik itu sendiri. Selain itu, dalam aspek pelayanan publik lainnya juga terdapat prosedur mengenai administrasi kependudukan, kesehatan, pendidikan, maupun urusan administrasi lainnya. Dengan demikian maka masyarakat atau publik akan terus berurusan dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam setiap pelayanan publik yang dibutuhkan.

Berbicara tentang pelayanan publik, hal ini terdapat pada Undang-Undang dalam (Pemerintah Indonesia, 2009), dipaparkan bahwa pelayanan publik merupakan rangkaian agenda rutinitas dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan dan permasalahan masyarakat sesuai dengan regulasi hukum bagi setiap masyarakat. Kemudian menurut (Sinambela, 2010) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Penyelenggaraan pelayanan publik didirikan oleh pemerintah dan tentunya diperuntukan bagi publik (masyarakat), maka tentu saja pelaksanaan pelayanan publik ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mengacu pada definisi tersebut, pemerintah telah mengatur regulasi tentang pemenuhan kegiatan pelayanan publik, dengan tujuan utama yang mengarah pada pemenuhan akan kebutuhan dasar bagi warga negara dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, berdasarkan peraturan dalam (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 2004), bahwa pelaksanaan pelayanan publik yang mengedepankan nilai transparansi dan akuntabilitas dapat diwujudkan melalui berbagai aspek,

mulai dari persyaratan untuk mendapatkan pelayanan, cepat atau lambatnya waktu pelayanan, standar pelayanan, informasi, mekanisme pengaduan masyarakat, lokasi pelayanan, prosedur pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab, hingga pembiayaan. Atau dengan kata lain dapat dikatakan sebagai Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik, Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik, dan Akuntabilitas Produk Pelayanan Publik.

Maka dari itu, akuntabilitas publik menjadi salah satu poin penting dalam pelaksanaan pelayanan publik, karena akuntabilitas dalam pelaksanaan kebijakan pada organisasi publik dapat berfungsi untuk mengukur dan menilai kemudian menggambarkan bagaimana suatu lembaga publik dapat memberikan pertanggungjawabannya kepada sipil atau kepada setiap pemangku kepentingan, selaku peran yang merasakan dampak dari kebijakan yang dibuat. Melalui pelayanan yang ber-akuntabilitas, masyarakat tentunya juga ingin terpenuhi haknya mulai dari hak mendapatkan pelayanan yang berkualitas, transparansi dalam pelayanan dan lain sebagainya.

Namun seperti yang kita tahu bersama bahwa negara-negara di dunia saat ini sedang dilanda musibah dengan pandemi Virus Corona atau COVID-19, termasuk juga negara kita Indonesia. Virus Corona yang mulanya terdeteksi di Kota Wuhan, China sejak tahun 2019 kini telah tersebar luas penularannya hingga saat ini. COVID-19 ternyata memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap berbagai aspek, seperti pada aspek ekonomi, sosial, dan tentunya kesehatan manusia dan aspek lainnya. Namun selama hampir 2 tahun berhadapan dengan pandemi ini, beberapa negara secara perlahan mampu bangkit kembali dari keterpurukan. Termasuk juga negara kita Indonesia. Indonesia melalui pemerintah dan para jajarannya telah mengeluarkan berbagai kebijakan dan peraturan selama berhadapan dengan pandemi ini, perjuangan dari bulan Maret 2020 sejak kasus terkonfirmasi pertama hingga saat ini terus dilakukan demi menekan angka penularan dan kematian akibat COVID-19. Meskipun sempat melonjak tinggi beberapa bulan terakhir, namun berkat kebijakan PPKM dan protokol kesehatan yang ketat, lonjakan kasus COVID-19 dapat ditekan secara bertahap. Hal ini tentunya tidak terlepas dari partisipasi dan dukungan dari masyarakat terhadap kebijakan yang disusun pemerintah. Saat ini pun geliat ekonomi dan aspek lainnya mulai dilonggarkan

kembali oleh pemerintah tentunya dengan protokol kesehatan yang sangat ketat. Begitupun dari aspek pelayanan publik.

Pelayanan publik pada masa pandemi ini juga tidak dipungkiri harus mengikuti kebijakan dan peraturan dari pemerintah pusat untuk menghadapi pandemi dengan mengikuti dan menyesuaikan protokol kesehatan yang ketat bagi para stakeholder dan perangkat pelayanan publik secara menyeluruh. Penyesuaian tersebut salah satunya adalah dari segi sistem pelayanan yang beralih menuju *online* atau daring. Kebijakan daring tersebut juga disesuaikan sedemikian rupa agar tujuan tetap tercapai tanpa melupakan protokol kesehatan demi tujuan utama menekan angka COVID-19 di Indonesia.

Tidak terkecuali pada pelayanan publik ini, pelayanan yang diterapkan di salah satu instansi pemerintah yang berada di Kabupaten Cianjur, yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan pelayanan penerbitan surat AK/1 atau yang biasa disebut sebagai “kartu kuning”. Kartu AK/1 ini merupakan salah satu persyaratan kelengkapan dokumen dalam proses lamaran pekerjaan bagi calon pelamar pekerjaan di suatu perusahaan. Jadi pelamar kerja di suatu perusahaan haruslah memiliki kartu kuning ini sebagai salah satu persyaratan kerja yang didapatkan dengan mendaftar di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans). Untuk mendapatkan kartu AK/1 ini masyarakat tentunya harus mendaftarkan diri dan melengkapi persyaratan yang telah ditentukan oleh pihak instansi. Seperti yang diketahui bahwa sesuai dengan dasar hukum yang berlaku yaitu peraturan dalam (Pemerintah Indonesia, 2003) dan (Kementerian Ketenagakerjaan RI, 2016a), bahwa untuk mendapatkan kartu AK/1, calon pekerja atau pendaftar harus memenuhi persyaratan dokumen sebagai berikut :

1. Pas foto berwarna 3x4 sebanyak 2 lembar
2. Fotocopy E-KTP/ Surat Keterangan dari Disdukcapil Cianjur
3. Fotocopy Ijazah Pendidikan Terakhir
4. Fotocopy Sertifikat Keterampilan & Pengalaman Kerja bagi yang memiliki
5. Usia pencari kerja minimal 18 tahun

Kemudian setelah memenuhi persyaratan tersebut, para pendaftar AK/1 ini wajib untuk mengikuti prosedur penerbitan kartu AK/1 sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur. Pelayanan ini semenjak tahun 2020

dilaksanakan dengan sistem *online* dan sistem offline ditiadakan untuk sementara. Prosedur pendaftaran dan penerbitan kartu AK/1 secara *online* sebagai berikut:

1. Pemohon mengakses website resmi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur. ([disnakertrans.cianjurkab.go.id/kartu\\_kuning](http://disnakertrans.cianjurkab.go.id/kartu_kuning)).
2. Pemohon membuat akun pada website di atas yang sudah disebutkan.
3. Login dan pilih menu 'AK1', pilih sub menu 'daftar', kemudian isi form data sesuai dengan aslinya.
4. Setelah selesai mendaftar, pemohon menuju kantor untuk mengambil antrian dan menyiapkan berkas persyaratan.
5. Pemohon menyimpan berkas persyaratan di meja pendaftaran setelah lengkap.
6. Petugas memverifikasi data dan mencetak kartu AK/1.
7. Pemohon menunggu dipanggil sesuai nomor antrian.
8. Setelah kartu AK/1 selesai dicetak, pemohon menandatangani kartu AK/1.

Pelayanan ini setiap bulannya selalu ramai oleh masyarakat pemohon kartu AK/1 atau kartu kuning tersebut. Berikut data rekapitulasi jumlah pencari kerja pada tahun 2020:

**Tabel 1.1**  
**Data Rekapitulasi Jumlah Pencari Kerja Tahun 2020**

NO	BULAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH
		L	P	
1	JANUARI	1011	1045	2056
2	FEBRUARI	639	758	1397
3	MARET	422	394	816
4	APRIL	87	58	145
5	MEI	275	375	650
6	JUNI	2045	2226	4271
7	JULI	1583	1364	2947
8	AGUSTUS	1080	1327	2407
9	SEPTEMBER	2752	3273	6025
10	OKTOBER	84	63	147
11	NOVEMBER	681	915	1596
12	DESEMBER	781	996	1777
<b>JUMLAH</b>				<b>24234</b>

Sumber: (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur, 2020)

Diketahui pada tabel tersebut, dapat dilihat bahwa jumlah pencari kerja di Kabupaten Cianjur pada tahun 2020 mencapai 24.234 orang. Pada tahun tersebut jumlah pencari kerja berdasarkan jenis kelamin laki-laki berjumlah 11.440 orang sementara perempuan sebanyak 12.794 orang, berbeda selisih 1354 orang. Pada tahun tersebut diketahui bulan september 2020

sebagai bulan dengan pencari kerja terbanyak dengan jumlah pendaftar sebanyak 6025 orang. Kemudian seperti yang kita ketahui bahwa semenjak terjadinya pandemi COVID-19 ini, pihak dari instansi membuat kebijakan dimana pendaftaran AK/1 dilaksanakan secara *online*. Namun walaupun secara *online*, untuk penerbitan surat AK/1 atau kartu kuning tersebut pendaftar tetap harus mendatangi kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi karena tidak dapat diwakilkan.

Dari daftar tersebut, permasalahan yang timbul terkait dengan pelayanan kartu AK/1 adalah melonjaknya para pendaftar kartu kuning atau AK/1 pada saat adanya pembukaan lowongan pekerjaan yang membutuhkan adanya kartu AK/1 sebagai salah satu syarat dokumen yang dibuka oleh perusahaan-perusahaan swasta pada saat bulan-bulan tertentu yang memang masih mengadakan rekrutmen pegawai, dalam hal ini pada bulan juni 2020 hingga september 2020 dan seterusnya. Hal ini menyebabkan antrian panjang pada saat pelayanan kartu kuning atau AK/1 dan memaksa petugas membatasi jam pelayanan sehingga para pemohon yang belum terlayani akan kembali keesokan harinya dikarenakan kuota pendaftaran harian penerbitan kartu AK/1 berjumlah 150 orang setiap harinya. Selain itu juga pada pelaksanaan pelayanan penerbitan surat AK/1 secara *online*, banyak masyarakat yang mengeluhkan masalah terkait sistem pendaftaran *online* yang kerap mengalami *down*. Terlebih saat masa pandemi COVID-19, seperti diketahui pendaftaran penerbitan surat AK/1 dilaksanakan hanya melalui *online* dan *offline* ditiadakan sementara. Maka sistem *online* inilah yang hanya dapat diakses dan dijangkau oleh masyarakat.

Dengan kondisi dan situasi seperti di atas, pelayanan yang dilakukan oleh Disnakertrans Kabupaten Cianjur patut untuk diperhatikan, karena hal ini akan berpengaruh pada efektivitas kelangsungan pelayanan publik dan kebijakannya dalam penerbitan kartu AK/1 terutama dalam situasi atau masa pandemi COVID-19 ini terhadap masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Cianjur. Selain itu juga pada prinsipnya instansi pelayanan ataupun lembaga pemerintahan seperti Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Kabupaten Cianjur ini setidaknya harus memiliki dimensi-dimensi mengenai akuntabilitas yang berfungsi untuk menjadikan instansi pelayanan yang dapat menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pelayanan yang berjalan dengan efektif dan efisien, dan tentunya

seluruh tugas, fungsi dan wewenang dari para staf pada instansi Disnakertrans tersebut dapat dilaporkan dan dipertanggung jawabkan kepada pihak yang berwenang. Kemudian juga pada prosesnya masyarakat berhak untuk mengetahui transparansi prosedur dari pelayanan penerbitan AK/1 tersebut. Dengan demikian terdapat keterbukaan informasi dari segi pelayanan publik yang dijalankan dengan tanggung jawab aparatur sipil sebagai pelaksana kebijakan.

Dengan demikian, berdasarkan situasi dan permasalahan yang telah dijabarkan di atas, peneliti merasa tertarik untuk mengkaji dan melakukan penelitian dengan judul **“AKUNTABILITAS PUBLIK DALAM PENERBITAN SURAT AK/1 BAGI MASYARAKAT PADA MASA PANDEMI COVID-19. STUDI PADA DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI KABUPATEN CIANJUR”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Melalui penjabaran latar belakang di atas, peneliti membatasi permasalahan-permasalahan menjadi beberapa poin yaitu :

1. Pada tabel rekapitulasi pendaftar AK/1 tahun 2020, rata-rata jumlah pendaftar cenderung meningkat pada bulan juni hingga september.
2. Pada implementasi dimensi akuntabilitas program dan proses, pelaksanaan pendaftaran surat AK/1 secara *online* mengalami kendala *error* sehingga banyak masyarakat pendaftar yang mengeluh dan komplain.
3. Terjadinya lonjakan jumlah pendaftar surat AK/1 pada bulan-bulan tertentu sehingga membuat antrian panjang hingga diundur ke hari berikutnya.

## **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Melalui penjelasan latar belakang permasalahan di atas, maka peneliti merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur?

2. Bagaimana Akuntabilitas Proses Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur?
3. Bagaimana Akuntabilitas Program Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur?
4. Bagaimana Akuntabilitas Kebijakan Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Akuntabilitas Proses Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur.
3. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Akuntabilitas Program Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur.
4. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Akuntabilitas Kebijakan Dalam Penerbitan Surat AK/1 Bagi Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur

#### **E. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian antara lain:

1. Aspek teoretis. Hasil diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran dalam pengembangan kajian yang berkaitan dengan akuntabilitas publik serta dapat berguna dalam dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya pada kajian publik.

2. Aspek praktis yaitu untuk dijadikan dasar pertimbangan bagi para pihak dalam pengembangan akuntabilitas dalam penerbitan surat AK/1 yang diberikan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Cianjur.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Meminjam ungkapan Chandler dan Plano dalam (Pasolong, 2013, p. 7), yang mengatakan bahwa administrasi publik serangkaian proses atau kegiatan yang mengarah untuk menciptakan formulasi kebijakan, kemudian di implementasikan dan mengelolan setiap keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Menurut (Denhardt & Denhardt, 2003), administrasi publik haruslah :

1. Melayani setiap warga masyarakat, tidak seperti pelanggan.
2. Mengutamakan kepentingan dan urusan publik.
3. Lebih menghargai kewarganegaraan, dari pada kewirausahaan.
4. Berpikir secara strategis dan bertindak berdasarkan demokratis.
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah.
6. Melayani dari pada mengendalikan.
7. Menghargai orang, bukan produktivitas semata.

Kebijakan publik ialah sebuah keputusan yang memberikan dampak kepada masyarakat luas yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Keputusan sebagai sebuah produk dari kebijakan publik yang memberikan dampak kepada masyarakat luas, harus dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang umumnya dipilih melalui proses pemilihan dan diberikan amanah oleh publik, untuk menyuarakan atau bertindak sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan dan permasalahan masyarakat itu sendiri. Sehingga, kebijakan publik mampu di laksanakan oleh birokrasi pemerintah (S Anggara, 2014). Setiap kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya harus dipertimbangan secara holistik, dan memberikan dampak positif yang nyata bagi masyarakat (S Anggara, 2014).

Menurut (Krina, 2003), transparansi merupakan suatu prinsip yang mengupayakan keterbukaan informasi tentang setiap kegiatan atau aktivitas yang di selenggarakan oleh pemerintahan, yakni berupa informasi yang berhubungan dengan suatu kebijakan, proses pembuatan, serta hasil yang dicapai.

Selanjutnya, jika berbicara transparansi maka ada hubungannya dengan akuntabilitas. Menurut (Mardiasmo, 2002), secara umum akuntabilitas dalam sektor publik sudah menjadi



kewajiban bagi setiap yang diberi amanah bagi setiap lembaga atau perorangan untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan atau memberikan informasi secara transparan, dan mengungkapkan segala kegiatan atau program yang menjadi tanggungjawabnya kepada pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Sedangkan menurut (Widodo, 2002), setiap organisasi yang dibuat oleh publik demi kepentingan publik, harus dapat akuntabilitas atau pertanggungjawaban tindakan dan kebijakan yang dibuat kepada publik.

(Mardiasmo, 2009) menyebutkan bahwa akuntabilitas publik memiliki empat dimensi. Di mana setiap dimensi harus terdapat dalam setiap lembaga pemerintahan atau organisasi sektor publik. Dalam penelitian ini Lembaga atau instansi publik yang dimaksud ialah lembaga instansi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Kabupaten Cianjur, yaitu sebagai berikut:

### **1. Akuntabilitas Kejujuran dan Akuntabilitas Hukum**

Dimensi pertama dalam akuntabilitas publik ialah akuntabilitas kejujuran (*accountability for probity*) dan akuntabilitas hukum (*legal accountability*), dalam akuntabilitas kejujuran ialah terkait dengan:

Penggunaan jabatan yang diperoleh. Hal ini untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan jabatan terutama nepotisme, sedangkan akuntabilitas hukum berhubungan dengan jaminan terhadap kepatuhan hukum dan peraturan yang ada, yang di syaratkan dalam penggunaan sumber dana publik. Hal ini untuk menghindari terjadinya korupsi.

### **2. Akuntabilitas Proses**

Selanjutnya menurut Elwood, dimensi kedua dalam akuntabilitas publik ialah akuntabilitas proses, yaitu:

Di mana berhubungan dengan sejauhmana prosedur yang dipakai dalam pelaksanaan tugas sudah memberikan dampak baik terutama dalam hal sistem, informasi akuntansi, system informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Selain itu, akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah terjangkau.

### 3. Akuntabilitas Program

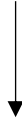
Selanjutnya dimensi ketiga dalam akuntabilitas publik ialah akuntabilitas program. Perihal pertimbangan atau hipotesis apakah tujuan yang sudah disepakati dapat dicapai atau tidak, serta apakah menimbang *alternative- alternative* program yang mampu memberikan hasil yang maksimal dengan anggaran yang minimal.

### 4. Akuntabilitas Kebijakan

Terakhir pada dimensi keempat dalam akuntabilitas publik yakni akuntabilitas kebijakan, ialah dengan secara gamblang menjabarkan akuntabilitas pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.



**Akuntabilitas Publik dalam Penerbitan  
Surat AK/1 Bagi Masyarakat pada  
Masa Pandemi COVID-19 Pada Dinas  
Tenaga Kerja dan Transmigrasi  
Kabupaten Cianjur**



**Menurut Elwood dalam Mardiasmo  
(2009), akuntabilitas publik memiliki  
empat dimensi. Di mana setiap dimensi  
harus terpenuhi dalam organisasi sektor  
publik yaitu :**

- 1. Akuntabilitas Kejujuran &  
Akuntabilitas Hukum**
- 2. Akuntabilitas Proses**
- 3. Akuntabilitas Program**
- 4. Akuntabilitas Kebijakan**

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DIATI

**Gambar 1.1  
Kerangka Pemikiran**