# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

## **2.1 Kajian Pustaka**

### 2.1.1 Good Governance

Istilah *Good Governance* berasal dari induk bahasa Eropa, Latin, yaitu *Gubernare* yang diserap oleh bahasa inggris menjadi *govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa inggris adalah *to rule with* *authority*, atau memerintah dengan kewenangan.

**Charlick** yang dikutip **Santosa** dalam bukunya Administrasi Publik Teori Good Governance (2008:130) mendefinisikan *good governance* sebagai :

Pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang baik demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000) yang dikutip oleh **Serdamayanti** dalam bukunyaGood Governance (Kepemerintahan yang baik) (2004:4) mengemukakan bahwa :

Good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisiensi dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif diantara dominan-dominan negara, sektor swasta dan masyarakat.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintah yang melibatkan pemerintah itu sendiri, sektor swasta dan masyarakat yang tentunya harus dikelola secara efektif dan efisien agar tidak terjadi penyimpangan.

Berikut ini adalah karakteristik *Good Governance* menurut **UNDP** yang dikutip oleh **Serdamayanti** dalam bukunya Good Governance (Kepemerintahan yang baik) (2004:24) yaitu :

1. *Participation.* Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law.* Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum hak azasi manusia (HAM).
3. *Transparancy.* Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.
4. *Responsiveness.* Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakholders.*
5. *Concensus orientation. Good governance* menjadi oerantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun prosedur.
6. *Equity.* Semua warganegara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectivenss and efficiency.* Proses dan lembage mengasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability.* Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakholders*, akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision.* Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

**Sedarmayanti (2004:7)** dalam bukunya Good Governance (Kepemerintahan yang baik) menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri kepemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas : Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkanya.
2. Transparansi : Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan: Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan Hukum: Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilanmasyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Terwujudnya *good governancee* merupakan tuntutan bagi terselenggaranya manajemen pemerintahan dan pembangunan yang berdayaguna dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) . Tetapi upaya kearah itu tampaknya masih banyak mengalami permasalahan yang serius, terutama menyangkut keberadaan sistem dan lembaga birokrasi pemerintah yang masih belum sepenuhnya mampu mengembangkan sistem yang adaptif terhadap dinamika masyarakat. **Absorne dan Geabler (2000:19)** menyatakan bahwa Kegagalan birokrasi pemerintah dalam membangun kinerja pelayanan yang efektif , responsif, dan akuntabel sebenarnya dapat dilihat melalui kegagalan birokrasi dalam mengembangkan sistem pelayanan yang secara tepat mampu mereflesikan kondisi faktual lingkungan organisasi, tempat organisasi berada , yang menjadi masalah bukanlah orang yang bekerja dalam pemerintahan melainkan sistem tempat mereka bekerja.

Dari berbagai pendapat dan pandangan tersebut di atas bahwa akuntabilitas memiliki peran yang amat besar dalam rangka terwujudnya *Good Governance*.

### 2.1.2 Birokrasi

Birokrasi dalam bahasa Inggris, *bureaucracy,* berasal dari kata *Bureau* (berarti: meja) dan *Cratein* (berarti: kekuasaan), dimaksudkan adalah kekuasaan berarti pada orang-orang yang di belakang meja.

Menurut **Tjokroamidjojo (1984)** yang dikutip oleh **Mulyawati** dalam bukunyaEtika Birokrasi mengatakan bahwa:Birokrasi yang dimaksudkan tiada lain untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang.

**Blau dan Page** yang dikutip oleh **Santosa** dalam bukunya Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance (2008:2) mengatakan bahwa **:**

Birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengn cara mengkoordinasikan secara sistematik dari pekerjaan banyak orang**.**

Berdasarkan definisi Blau dan Page menunjukan bahwa birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintahan, tetapi juga pada semua organisasi besar seperti militer dan organisasi – organisasi niaga.

Berdasarkan uraian diatas, dapat simpulkan bahwa birokrasi merupakan suatu prosedur yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan dijalankan oleh keseluruhan aparat pemerintah guna mencapai tujuan organisasi tersebut.

### 2.1.3 Akuntabilitas

Secara etimologis istilah akuntabilitas berasal dari bahas latin :*accomprate*yang mengandung arti mempertanggungjawabkan.Adapun*accomprate* sendiri merupakan bentuk dasar dari *computare*yang berarti memperhitungkan, yang juga berasal dari kata *puture*sendiri tidak pernah digunakan dalam bahasa Inggris secara sempit, tetapi dikaitkan dengan berbagai istilah dan ungkapan seperti istilah keterbukaan(*openness*)**,** transparansi (*transparency*), aksesibilitas (*accessbility*), dan berhubungan kembali dengan publik (*reconneting with the public*).

Menurut **Gharley (1987)** yang dikutip oleh **Serdamayanti** dalambukunyaReformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan (2009:105)mendefinisikan :

Akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik.

**Kumorotomo (2005)** dalam bukunya Akuntabilitas Birokrasi Publik menyatakan bahwa :

Akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas birokrasi terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani masyarakat harus dipertanggungjawabkan secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat**.**

Berdasarkan definisi diatas dapat di simpulkan bahwa akuntabilias adalah pertanggungjawaban melalui kegiatan pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat guna memberikan kepuasan pada pimpinan dan masyarakat.

1. **Jenis Akuntabilitas**

Akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam lingkungan dan suasana yang transparan dan demokratis serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat. Makna pentinngnya akuntabilitas sebagai unsur utama *good governance* antara lain tercermin dari berbagai kategori akuntabilitas.

**Wiranto** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya Manajemen Publik (2012:183) mengemukakan tiga jenis akuntabilitas yakni :

1. **Akuntabilitas Politik**, biasanya dihubungkan dengan proses mandat pemilu, yaitu mandat yang menduduki legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan.
2. **Akutabilitas Finansial**, fokus utamanya adalah pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif.
3. **Akuntabilitas Administratif,** merujuk pada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam rangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Dalam konsepsi yang demikian, akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayanan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara.

Pandangan lain dikemukakan oleh **Chandler and Plano** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukuManajemen Publik (2012:185)membedakan akuntabilitas ke dalam lima macam yakni :

1. ***Fiscal Accountability*** , yakni merupakan tanggung jawab atas dana publik yang digunakan.
2. ***Legal Accountability***, yakni tanggungjawab atas ketaatan terhadap peraturan perundangan.
3. ***Program Accountability***, yakni tanggungjawab atas pelaksanaan program.
4. ***Process Accountability***, yakni tanggungjawab atas prosedur.
5. ***Outcome Accountability***, yakni tanggungjawab atas hasil pelaksanaan tugas.

**Ellwood** dalam **Widodo (2007)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya Manajemen Publik (2012:187)mejelaskan 4 dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu:

1. **Akuntabilitas kejujuran dan Akuntabilitas Hukum**

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan dana publik.

1. **Akuntabilitas Proses**

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecakupan sistem informassi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan yang cepat, responsif, dan murah biaya.

1. **Akuntabilitas Program**

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

1. **Akuntabilitas Kebijakan**

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadapan DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Dari berbagai jenis akuntabilitas yang telah dipaparkan, maka dalam akuntabilitas pelayanan pajak kendaraan bermotor termasuk dalam akuntabilitas proses menurut **Sheila Elwood**, yaitu akuntabilitas yang terkait dengan prosedur yang digunakan dalam menjalankan tugas apakah sudah cukup baik. Hal ini dapat diwujudkan melalui penyelenggaraan pelayanan yang cepat, responsif dan murah biaya.

### 2.1.4 Pelayanan

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan.

**Menurut Moenir (2003:16)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya Manajemen Publik (2012:26) mengemukakan bahwa : Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut **Gronross (1990: 27)** yang dikutip oleh **Ratminto dan Winarsih** dalam bukunyaManajemen Pelayanan (2005:2) mengemukakan bahwa :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkain aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan utuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan segala usaha yang diberikan atau dilakukan oleh seseorang dalam rangka mencapai tujuan guna untuk mendapatkan kepuasan dalam hal pemenuhan kebutuhan.

1. **Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan menurut **Serdamayanti (2009: 253)** dalam bukunyaReformasi Administrasi, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depanmengacu pada pengertian **:**

* 1. Kualitas terdiri dari sejumlah istimewaan produk, baik lanngsung maupun ataktrif yang memenuhi keinginanan pelanggan dan memberikan kepuasan atas pengguna produk itu.
  2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan/kerusakan.

Menurut **Wickop** dalam **Wijono (1996:59)** yang dikutip oleh **Rewansyah** dalam bukunya Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik yaitu:

Sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan, dengan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut guna memenuhi tuntutan dan kepuasan pelanggan.

Menurut **Zeithaml** yang dikutip oleh **Serdamayanti** mengatakan bahwa indikator mengukur kulitas pelayanan :

1. *Tangible* yaitu kualitas pelayanan yang terlihat dari faktor yang tampak oleh mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat dimulai dari gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruang pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan,
2. *Reliability* yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan pelayanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.
4. *Assurance* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Empathy* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan,kemauan dan kebutuhan pelanggan, atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

**Levince** yang dikutip **Ratminto** dalam bukunyaManajeman Pelayanan (2006:175) melihat kualitas pelayanan dari indikator-indikator sebagai berikut :

* + 1. *Responsiveness* (Responsivilitas) Ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi, serta tutuntutan dari costumers.
    2. *Responsibility* (Responsibilitas) Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemeberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
    3. *Accountability* (Akuntabilitas) Suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat keseuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat dan dimiliki oleh stakeholders,seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

### 2.1.5 Pelayanan Publik

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka peneliti akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik. Pengertian pelayanan publik telah didefinisikan oleh beberapa ahli diantaranya :

Menurut **Sinambela** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunyaManajemen Publik (2012:30)yang menterjemahkan pelayanan publik sebagai berikut :

Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat.

Pendapat lain dari **Ratminto& Winarsih (2006:4)** dalam bukunya Manajemen Pelayananbahwa **:**

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

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah baik berupa pelayanan jasa ataupun barang publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

1. **Asas Pelayanan Publik**

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan menurut **Raminto dan Winarsih (2005:19-20)** mengemukakan asas pelayanan publik yang harus dipahami, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan sebagai berikut:

1. Transpransi, artinya terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah di mengerti,
2. Akuntabilitas, mengandung arti dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
3. Kondisional, artinya dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegangan pada prinsip efisiensi dan efektivitas,
4. Partisipatif, artinya mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat,
5. Kesamaan hak, artinya tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama golongan, gender dan status ekonomi,
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.
7. **Jenis-jenis pelayanan publik**

Membicarakan tentang pelayanan tidak dapat dilepaskan dengan manusia, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup manusia, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup manusia menyebabkan adanya bermacam-macam jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia tersebut.

Berdasarkan keputusan MENPAN No.63/KEP/MENPAN/7/2003dalam **Ratminto & Winarsih** dalam bukunya Manjemen Pelayanan (2005: 20)kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

* 1. Kelompok pelayanan administrasi yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP) Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Paspor, Setifikat Kepemilikan atau Penguasaan Tanah dan sebagainya.
  2. Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.
  3. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyeleggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut **Lembaga Administrasi Negara (1998)** dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu:

1. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga, KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
2. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.
3. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
4. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan Kemasyarakatan, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya. Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain :
   * 1. Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu);
     2. Meningkatkan produktifitas barang dan jasa;
     3. Ketepatan ukuran atau kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup;
     4. Menimbulkan rasa kenyamanan;
     5. Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.

Dari pendapat tentang pembagian jenis-jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terlihat bahwa pelayanan umum mencakup lingkup kegiatan dan jenis-jenis yang sangat luas. Dengan kata lain, persoalan pelayanan umum dalam satu pemerintahan merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan karena itu membutuhkan perhatian semua kalangan, baik dari pemerintah sebagai pihak pemberi layanan maupun dari masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan.

1. **Standar Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur harus sesuai dan sejalan dengan standar yang ditetapkan. Standar pelayanan tersebut menurut **Mahmudi** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya Manajemen Publik (2012:44) sekurang-kurangnya meliputi enam hal, yakni:

1. Prosedur pelayanan

Dalam hal ini harus ditetapkan standar pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk prosedur pengaduan.

1. Waktu penyelesain

Hal ini mengandung arti bahwa harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.

1. Biaya pelayanan

Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar biaya atau tarif pelayanan, termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tarif atau biaya pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.

1. Produk pelayanan

Dalam hal ini harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapat pelayanan berupa apa saja produk pelayanan yang harus distandarkan.

1. Sarana dan Prasarana

Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

1. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Perlu ditetapkan pula standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Pandangan yang lebih komperhensif ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 21 yang esensinya menyebutkan bahwa komponen standar pelayanan publik, sekurang-kurangnya meliputi :

1. Dasar Hukum,
2. Persyaratan,
3. Sistem, mekanisme dan prosedur,
4. Jangka waktu penyelesaian,
5. Biaya/tarif,
6. Produk pelayanan,
7. Sarana, prasarana dan atau fasilitas,
8. Kompetensi pelaksana,
9. Pengawasan internal,
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan,
11. Jumlah pelaksana,
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan sesuai dengan standar pelayanan,
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keragu-raguan,
14. Evaluasi kinerja pelayanan.

Dari kedua pandangan di atas, dapat diketahui bahwa standar pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat (pengguna layanan), sesungguhnya telah menyentuh berbagai aspek yang tentunya harus dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.

1. **Etika Pelayanan Publik**

Dalam pelayanan publik etika sangatlah penting dan harus diperhatikan, karena etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik sendiri, termasuk penilaian keberhasilan terhadap pemerintahan yang tengah berkuasa.

Menurut **Kumorotomo (1996:7)** yang dikutip oleh **Mulyawati** dalam bukunya Etika Birokrasimenyatakan:

Etika pelayanan publik adalah suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung, nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.

Sementara menurut **Dwiyanto (2002:18)** yang dikutip oleh **Mulyawati** dalam bukunya Etika Birokrasi mengemukakan bahwa :

Etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik diatas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat dikatakan bahwa etika dalam pelayanan publik merupakan sikap,tindakan dan prilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organiasasi publik

### 2.1.6 Pelayanan yang Akuntabel

Terwujudnya good governance merupakan tuntutan bagi terselenggaranya manajemen pemerintahan dan pembangunan yang berdayaguna berhasil guna bebas dari korupsi, kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dalam konteks pelayanan publik, Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. “Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang pada dasarnya pelayanan publik mencakup tiga aspek, yaitu pelayanan barang, jasa, dan administratif. Wujud pelayanan administratif adalah layanan E-KTP, pelayanan E-KTP merupakan salah satu aspek penting dalam pelayanan publik karena bersifat wajib bagi masyarakat untuk melakukan barbagai aktivitas dengan berbagai bidang yang ada.

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 tentang Teknik Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.Hal tersebut sejalan dengan prinsip penyelenggraan pelayanan publik menurut **Mahhmudi** yang dikuip oleh **Satibi** dalam bukunya Manajemen Publik (2012: 249) yaitu :

* + - * 1. **Kesederhanaan Prosedur**

Prosedur pelayanan publik hendaknya mudah dan tidak berbelit-belit.

* + - * 1. **Kejelasan**

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.

Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

* + - * 1. **Kepastian waktu**

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan.

* 1. **Akurasi produk pelayanan publik**

Produk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus akurat benar, tepat dan sah.

* 1. **Kelengkapan sarana dan prasarana**

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

* 1. **Keamanan**

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.

* 1. **Tanggung jawab**

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

* 1. **Kemudahan akses**

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

* 1. **Kedisplinan, kesopanan dan keramahan**

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan sepenuh hati (ikhlas).

* 1. **Kenyamanan**

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Dengan prinsip penyelenggaraan pelayanan publik kita dapat melihat bagaimana akuntabilitas pelayanan yang dilaksanakan, karena akuntabilitas juga salah satunya dapat dilihat sebagai faktor pendorong yang menimbulkan tekanan kepada faktor-faktor terkait untuk bertanggungjawab atas pelayanan publik dan jaminan adanya kinerja pelayanan publik yang baik.

### 2.1.7 Akuntabilitas Pelayanan Publik

Dalam Konteks pelayanan publik maka “akuntabilitas berarti suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholder”. Dengan demikian tolak ukur dalam akuntabilitas pelayanan publik adalah publik itu sendiri yaitu arti nilai-nilai atau norma-norma yang diakui, berlaku dan berkembang dalam kehidupan publik. nilai-nilai atau norma tersebut diantaranya transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia, orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa**.**

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 tentang Teknik Transparansi dan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam (**Raminto & Winarsih 2016:216)** penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggungjawaban pelayanan publik diantaranya:

1. **Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik**
2. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat berdasarkan proses yang antara lain meliputi : tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang undangan) dan kedisiplinan;
3. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus sesuai dengan standar atau Akta/Janji Pelayanan publik yang telah ditetapkan;
4. Standar pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintahan. Apabila terjadi penyimpangan dalam hal pencapaian standar, harus dilakukan upaya perbaikan;
5. Penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan;
6. Masyarakat dapat melakukan penilaian yang terkait dengan kinerja pelayanan secara berkala terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku;
7. Disediakan mekanisme pertanggungjawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengadua masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang ditentukan.
8. **Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik**
9. Biaya pelayanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;
10. Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus ditangani oleh petugas/pejabat yang ditunjuk berdasarkan surat keputusan/ surat penugasan dari pejabat yang berwenang.
11. **Akuntabilitas produk pelayanan publik**
12. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggung-jawabkan dari segi kualitas produk pelayanan;
13. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
14. Produk pelayanan yang diterima dengan benar, tepat dan sah.

Menurut **Dwiyanto, et.all (2002)** dalam bukunya Reformasi Birokrasi publik di Indonesia untuk mengukur akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian dilihat melalui indikator-indikator kinerja yang meliputi:

1. Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa;
2. Tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan; Dan.
3. Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Akuntabilitas pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi, dalam hal ini ialah kantor pelayanan Administrasi kependudukan di Kecamatan Ciparay merupakan kewajibannya untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misinya dalam memberikan pelayanan Sehingga secara sederhana dapat dikatakan bahwa menciptakan akuntabilitas berarti menyelaraskan prosedur pelayanan sesuai dengan aturan yang berlaku demi dapat mewujudkan kepuasan pelanggan. Terciptanya akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini tidak saja menguntungkan bagi masyarakat akan tetapi juga mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan pemerintahan. Dalam konteks politik akuntabilitas akan berimplikasi pada kekuasaan karena akuntabilitas melahirkan kepercayaan dan legitimasi sebagai syarat berlangsungnya kekuasaan.

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Pada Penelitian ini peneliti mengacu pada teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian, sebagai dasar dan pedoman untuk mengatur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkas kesimpulan yang objektif. Berdasarkan masalah-masalah yang telah di kemukakan di atas maka peneliti akan mengemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan di terapkan sebagai kerangka pemikiran.

Akuntabilitas dalam pelayanan publik sangatlah penting untuk di lakukan sebaik mungkin karena akuntabilitas menurut **Gharley (1987)** yang di kutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan (2009):105)Mendefinisikan:

Akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Akuntabilitas juga merupakan instrument untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik.

Dapat di katakan bahwa akuntabilitas adalah pertanggung jawaban terhadap hasil pelayanan publik. Prinsip-prinsip pelayanan publik menurut **Mahmudi (2005 : 219)** yang dikutip **Satibi** dalam bukunyaManajemen Publik (2012: 249) yaitu :

* + - * 1. **Kesederhanaan Prosedur**

Prosedur pelayanan publik hendaknya mudah dan tidak berbelit-belit.

* + - * 1. **Kejelasan**

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.

Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

* + - * 1. **Kepastian waktu**

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan

* 1. **Akurasi produk pelayanan publik**

Produk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus akurat benar, tepat dan sah.

* 1. **Kelengkapan sarana dan prasarana**

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

* 1. **Keamanan**

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.

* 1. **Tanggung jawab**

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

* 1. **Kemudahan akses**

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

* 1. **Kedisplinan, kesopanan dan keramahan**

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan sepenuh hati (ikhlas).

* 1. **Kenyamanan**

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

**Gambar 2.1**

**Kerangka Berpikir**

Gand theory: Good Governance (Sedarmayanti 2004:4)

Good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisiensi dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif diantara dominan-dominan negara, sektor swasta dan masyarakat.

Middle Range Theory: Akuntabilitas Birokrasi Publik (Kumorotomo 2005:3)

Akuntabilitas adalah ukuran yang menunjukan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya.

Applied Theory Manajemen Publik (Satibi 2012:249)

Prinsip-prinsip pelayanan publik

Akurasi Produk Pelayanan Publik

(Akurat,Benar,Tepat dan Sah)

Kepastian Waktu

(Selesai dalam waktu yang sudah ditentukan)

Kejelasan

(Persyaratan dan biaya pelayanan)

Kesederhanaan Prosedur

(mudah dan tidak berbelit-belit)

Kelengkapan Sarana dan Prasarana

(Peralatan kerja)

Kenyamanan

(Memberikan rasa nyaman)

Kedisiplinan,Kesopanan dan Keramahan

Keamanan

(Memberikan rasa aman dan kepastian hukum)

Kemudahan Akses

(Memanfaatkan teknologi)

Tanggung Jawab

(Bertanggung jawab atas pelayanan)

Sumber: Peneliti 2019

## **Proposisi**

1. Keberhasilan Akuntabilitas Pelayanan Publik pada Samsat Sumedang dapat terwujudkan melalui: Kesederhanaan prosedur, kejelasan, kepastian waktu, akurasi produk pelayanan publik, kelengkapan sarana dan prasarana, keamanan, tanggungjawab, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, kenyamanan.
2. Faktor penghambat dan pendukung menjadi hal penting dalam pelaksanaan akuntabilitas pelayanan publik pada Samsat Sumedang.