

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Konsep Administrasi

Sebelum memahami administrasi publik, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai administrasinya sendiri. Ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat baru, karena baru timbul sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang ada, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia. Beberapa negara memiliki istilah administrasi, misalnya menurut Bahasa Italia menggunakan kata "*amministrazione*", bahasa Perancis "*administration*", Bahasa Belanda "*administratie*", dan bahasa Inggris "*management*".

Administrasi dalam arti sempit lebih tepat disebut tata usaha. Seperti yang dikemukakan oleh **Atmosudirjo** yang dikutip **Silalahi** dalam bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:5)**, sebagai berikut : "**Tata usaha pada hakikatnya merupakan pekerjaan pengendalian informasi**".

Selain itu, administrasi dalam arti sempit juga dikemukakan oleh **Wajong** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:5)**, sebagai berikut : "**Kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan.**"

Dalam pengertian diatas dapat dikatakan bahwa kegiatannya tidak lain dari tulis menulis, catat mencatat, menggandakan, menyimpan, dan mengirim segala jenis warkat yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tugas pokok suatu organisasi. Dalam pengertian sempit itu kondisinya tidak lebih dari sebuah ruangan yang berisi meja dan kursi kerja, dengan sejumlah orang yang sibuk bekerja diantara tumpukan kertas, map dan buku, yang diantaranya ada yang mempergunakan alat dan ada pula yang tanpa alat.

Administrasi dalam arti luas menurut **Gie** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:9)** mengemukakan pengertian administrasi, yaitu ; **“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”**.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan administrasi sangat penting dalam kehidupan masyarakat, karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana membutuhkan orang lain atau tidak bisa hidup sendiri.

Berdasarkan uraian dan definisi seperti dikemukakan di atas, **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Admistrasi (2016:10)** dapat merincikan beberapa ciri pokok untuk disebut sebagai administrasi, yaitu :

- 1) **Sekelompok orang, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.**

- 2) **Kerja sama**, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.
- 3) **Pembagian tugas**, artinya kegiatan administrasi bukan sekadar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.
- 4) **Kegiatan yang runtut dalam suatu proses**, artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.
- 5) **Tujuan**, artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

Jika disederhanakan, maka ciri pokok untuk dapat disebut sebagai administrasi adalah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja secara terstruktur yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya.

1. Dimensi-dimensi Ilmu Administrasi

Ada beberapa domain dalam studi yang menjadi objek telaah dalam lingkup administrasi. Mengikuti konsepsi dan Balai Pembinaan Administrasi (BPA), **Miftah Thoha** yang dikutip **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:92)**, mengemukakan adanya delapan unsur administrasi, yaitu :

- 1. Organisasi**
- 2. Manajemen**
- 3. Komunikasi**
- 4. Kepegawaian**
- 5. Keuangan**
- 6. Perbekalan**
- 7. Tatausaha**
- 8. Perwakilan atau Hubungan Masyarakat.**

Selain itu, menurut **Siagian** yang dikutip **Silalahi** dalam bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:92)**, menyebutkan adanya enam dimensi dalam membicarakan administrasi. Bidang-bidang tersebut, yaitu :

1. **Filsafat Administrasi**
2. **Kepemimpinan (*Leadership*)**
3. **Hubungan Manusia (*Human Relation*)**
4. **Organisasi**
5. **Administrasi Negara / Administrasi Publik**
6. **Administrasi Niaga**

Salah satu dimensi yang disebutkan diatas, yaitu Administrasi Negara / Administrasi Publik yang selanjutnya akan dibahas oleh peneliti karena administrasi publik sangat menunjang untuk tercapainya suatu organisasi.

2. Pengertian Administrasi Publik

Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut **Atmosudirjo** yang dikutip **Syafie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:24)**, sebagai berikut :

Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Dengan demikian, administrasi publik dapat dikatakan sebagai administrasi yang mengurus urusan yang bersifat kenegaraan untuk mencapai tujuan-tujuan negara.

Sedangkan menurut **Gordon** yang dikutip **Syafie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:25)**, sebagai berikut :

Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan.

Objek disiplin Ilmu Administrasi Publik adalah pelayanan publik sehingga utamanya yang dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik.

Gerald E. Caiden dalam bukunya *Public Administration* memberikan patokan bahwa untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut termasuk pemerintah adalah dengan melihat tiga hal yaitu organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

2.1.2 Konsep Manajemen Publik

1. Pengertian Manajemen

Pada dasarnya ada kesukaran untuk membedakan kegiatan administrasi dengan manajemen. Akan tetapi pada dasarnya proses kegiatan administrasi lebih menitik beratkan pada penentuan tujuan organisasi, sedangkan manajemen dititik beratkan pada penggerakan dalam rangka pencapaian tujuan.

Peran manusia yang termasuk sumber daya dalam organisasi merupakan hal yang sangat penting karena sumber daya manusia tidak saja dipandang sebagai unsur produksi namun juga manusia yang memiliki emosi dan kepribadian yang dapat dijadikan sebagai pendorong untuk menggerakkan organisasi. Pendekatan manajemen yang dilakukan dalam pengelolaan sumber daya manusia, yaitu dengan mempelajari dan mengembangkan organisasi dapat tercapainya tujuan organisasi.

Sebelum membahas tentang pengertian manajemen sumber daya manusia, perlu diungkapkan pengertian manajemen itu sendiri seperti dikemukakan oleh **Stoner** yang dikutip **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik (2012:2)**, menerjemahkan manajemen, sebagai berikut :

Manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Pengertian tersebut, mengisyaratkan bahwa manajemen merupakan suatu proses yang komprehensif tentang bagaimana mengelola suatu organisasi, baik terkait dengan penentuan desain perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, maupun terkait dengan penggunaan sumber daya organisasi lainnya. Dengan demikian, semua pemangku kepentingan dalam organisasi tersebut diharapkan dapat mencapai tujuan organisasi sesuai dengan apa yang telah ditetapkan.

Pada sisi lain, menurut **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik (2012:3)**, mengatakan, bahwa :

Manajemen merupakan proses pengelolaan yang dilakukan oleh seorang pimpinan, dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya organisasi, baik menyangkut sumber daya manusia, dana, perlengkapan, metode (tata cara), maupun teknologi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Penggunaan potensi sumber daya manusia yang dimaksudkan adalah, sejauhmana pimpinan dan organisasi mampu menampilkan sumber daya manusia yang kompeten dan professional sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan organisasi, baik dari perspektif kuantitas maupun kualitas.

Terlihat dari beberapa pengertian diatas, maka peneliti berpendapat bahwa pada dasarnya manajemen didefinisikan sebagai berkerja dengan orang-orang untuk menentukan, mengimplementasikan, dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, yaitu : perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*Organizing*), penggerakan (*Actuating*), pengawasan (*Controlling*).

2. Fungsi Manajemen

Menurut pengertian-pengertian manajemen diatas, **George R. Terry** yang dikutip **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:165)** memberikan empat fungsi fundamental dari pada *management*, dan fungsi ini lebih umum dikenal dan dipergunakan, yakni :

- 1. Perencanaan (*planning*)**
- 2. Pengorganisasian (*organizing*)**
- 3. Penggerakan (*actuating*)**
- 4. Pengawasan (*controlling*)**

Dari fungsi diatas, peneliti dapat memberikan batasan mengenai unsur-unsur yang terkandung dalam manajemen, sebagai berikut:

- 1) Manajemen dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan,
- 2) Manajemen tercakup proses yang terdiri dari, perencanaan, pengorganisasian, pergerakan dan pengawasan/pengendalian.

Agar fungsi manajemen berjalan dengan baik maka dibutuhkan sumber daya manajemen atau biasa disebut alat-alat manajemen seperti yang dikemukakan **George R. Terry** yang dikutip **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:156)**, diantaranya :

1. **Orang-orang** (*Men*)
2. **Bahan-bahan/peralatan** (*materials*)
3. **Metode-metode** (*methods*)
4. **Uang** (*money*)
5. **Pasar** (*market*)

Oleh karena itu, manajemen sangat membutuhkan sumber daya manajemen tersebut, dapat dikatakan bahwa manusia merupakan orang yang menggerakkan dan melakukan aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan. Dalam pelaksanaan hingga tercapainya tujuan yang direncanakan, manusia membutuhkan sumber daya yang lain, seperti uang, peralatan atau bahan-bahan untuk menunjang aktivitasnya. Selain itu, manusia juga harus mempunyai perencanaan metode-metode kerja dan pemasaran yang bagus agar tercapainya tujuan yang terlaksana dengan efektif dan efisien.

Selain itu, menurut **Simon** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam buku **Studi tentang Ilmu Administrasi (2016:161)** mengemukakan tentang beberapa prinsip

administrasi yang diakui, diantara prinsip-prinsip yang lebih umum yang terdapat dalam literatur mengenai administrasi atau manajemen, adalah :

1. Efisiensi administrasi ditingkatkan melalui suatu spesialisasi tugas dikalangan kelompok,
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok di dalam suatu hirarkhi wewenang yang pasti,
3. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan, tujuan, proses, langganan, dan tempat.

3. Pengertian Manajemen Publik

Manajemen publik dipandang sebagai suatu konsep inklusif untuk semua posisi layanan publik. **Graham dan Hays (2013)** mengatakan manajemen publik adalah aspek administrasi pemerintahan yang mempunyai kaitan dengan efisiensi, tanggung jawab, dan pencapaian hasil.

Konsep manajemen publik sesungguhnya merupakan studi yang terbangun dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini mengandung arti bahwa kehadiran manajemen publik secara keilmuan ditopang oleh disiplin ilmu, seperti ilmu manajemen, administrasi public, kebijakan publik, ilmu politik dan lain-lain. Gabungan dari disiplin ilmu itulah yang kemudian menginspirasi lahirnya kajian manajemen public.

Pernyataan di atas, dapat dicermati dari pandangan **Overman** yang dikutip oleh **Keban** dalam buku **Enam Dimensi Strategis, Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu (2004:85)** yang pada intinya mengemukakan bahwa

manajemen publik bukanlah “*scientific management*”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “*scientific management*”. Manajemen publik bukanlah “*policy analysis*”, bukan juga administrasi public, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “*rational-instrumental*” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan antara fungsi manajemen, seperti *planning*, *organizing* dan *controlling* satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.

Kemudian secara sederhana menurut **Pasolong** dalam buku **Teori Administrasi Publik (2007:83)** menterjemahkan manajemen publik sebagai “manajemen instansi pemerintahan”. Kendatipun pengertian semacam ini mengandung makna yang sangat umum, namun esensinya menyentuh kepada, bagaimana upaya untuk mengelola suatu institusi pemerintahan.

4. Urgensi dan Prinsip-prinsip Manajemen Publik

Konsep manajemen publik belakangan ini semakin mendapatkan perhatian yang serius dari berbagai kalangan. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa manajemen publik diyakini telah ikut mewarnai keberhasilan pengelolaan sektor publik, yang pada akhirnya diharapkan mampu memberikan manfaat yang signifikan bagi pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Itulah sebabnya, kemudian hadirnya manajemen publik terasa urgen dalam memberikan penguatan terhadap efektifitas pengelolaan sektor-sektor publik.

Ada beberapa alasan mengapa kemudian manajemen publik terasa urgen dalam mendukung pengelolaan sektor-sektor publik :

- 1) Ditengah menguatnya pergeseran dan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, tuntutan dan ekspektasi masyarakat atas pelayanan sektor publik yang di tampilkan oleh aparatur pemerintah pun semakin tinggi. Dalam konteks ini, masyarakat cenderung lebih terbuka dan berani menyampaikan aspirasi serta keinginannya.
- 2) Sejak dicanangkannya otonomi daerah secara riil, pemerintah lokal semakin memiliki peluang yang lebih besar untuk melakukan pengelolaan terhadap potensi daerah yang sebelumnya lebih banyak dikuasai oleh pemerintah pusat. Dalam konteks ini, pengelolaan atas potensi daerah sejatinya dapat dilakukan secara profesional, rasional dan proporsional.
- 3) Semakin menguatnya dampak globalisasi dan demokrai serta pengakuan terhadap hak asasi manusia, secara maupun tidak telah mendorong pentingnya menempatkan aspek keadilan, keterbukaan, kesamaan hak. Dalam konteks ini, pemerintah dituntut untuk mengadaptasikan diri terhadap berbagai perubahan tersebut, termasuk dalam pengelolaan masalah-masalah public.
- 4) Semakin tingginya persaingan antar sektor dan kelembagaan, secara substantive telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma dalam pengelolaan berbagai sektor pemerintahan.

Mencermati urgensi pelaksanaan manajemen publik sebagaimana dilukiskan diatas, maka penulis berpendapat perlunya sejumlah prinsip dasar yang melandasi efektivitas pelaksanaan manajemen publik. Adapun prinsip-prinsip yang dimaksud, antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Akuntabel*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan program yang telah direncanakan.
2. *Transparan*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus bersifat terbuka dan dapat diakses serta di kontrol oleh berbagai pemangku kepentingan, termasuk oleh masyarakat secara umum.
3. *Responsive*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik sudah seharusnya mempertimbangkan aspirasi, keinginan, kebutuhan dan harapan masyarakat.
4. Efektif, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus memperhatikan prinsip efektivitas yang tercermin dari pencapaian target atau sasaran yang telah ditetapkan.
5. *Efisien*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus memperhatikan nilai efisiensi.
6. *Adaptif*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik sudah selayaknya mampu mengadapsikan diri dengan pergeseran perkembangan dan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan sistem informasi.
7. *Rasional*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dapat dicerna secara logis. Dengan kata lain, program dan pelaksanaan manajemen publik tidak boleh mengada-ada, tanpa ada sasaran yang jelas.

8. *Profesioanal*, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dilaksanakan oleh aparat atau para pelaksana yang memiliki kemampuan, keahlian serta kompetensi yang memadai sesuai dengan program atau rencana yang telah ditetapkan.

Melalui penggunaan prinsip-prinsip diatas, manajemen publik yang dilaksanakan oleh institusi publik diharapkan dapat berjalan efektif. Efektivitas pelaksanaan manajemen publik tersebut, dapat dicermati dari manfaat atau *out put* yang dihasilkan.

2.1.3 Konsep Akuntabilitas Publik

1. Pengertian Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik pada hakikatnya merupakan sebuah konsep etika yang sangat inheren dengan administrasi publik dan pemerintahan. Konsep akuntabilitas publik ini, senantiasa disandingkan dengan penyelenggaraan pemerintah, baik pada lembaga eksekutif, lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif.

Dilihat dari perspektif administrasi publik dan kepemimpinan, akuntabilitas publik merupakan pengetahuan dan pertanggungjawaban terhadap setiap tindakan, produk, keputusan dan kebijakan termasuk pula didalamnya pelaksanaan dalam lingkup peran atau posisi masing-masing.

Definisi akuntabilitas publik menurut **Penny Kusumastuti (2014:2)** adalah sebagai berikut :

“Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban penyedia penyelenggaraan kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil kinerjanya.”

Menurut **Abdul Halim (2012:20)** definisi akuntabilitas publik sebagai berikut :

“Kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban serta menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum atau pimpinan organisasi kepada pihak yang lain yang memiliki hak dan kewajiban untuk meminta kewajiban pertanggungjawaban dan keterangan.”

Dari kedua definisi diatas dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban atas segala yang dilakukan oleh pimpinan atau lembaga yang memberi wewenang dan akuntabilitas merupakan prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan suatu organisasi atau perorangan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat.

Berdasarkan beberapa akuntabilitas yang dilihat dari berbagai sudut pandang tersebut, maka akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak lanjut dan kegiatan seseorang atau lembaga terutama bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi. Akuntabilitas dalam konteks pemerintahan mempunyai arti pertanggungjawaban yang merupakan salah satu ciri dari terapan *good governance*. Pemikiran ini bersumber dari pemikiran administrasi publik merupakan isu menuju *clean goverment* atau pemerintahan yang bersih. Akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian merupakan tindakan pada pencapaian tujuan.

2. Jenis dan Elemen Akuntabilitas Publik

Untuk memahami akuntabilitas publik secara komprehensif, dibutuhkan adanya pemahaman terhadap jenis atau tipe akuntabilitas publik. Dalam konteks ini **Jabra dan Dwivedi** yang dikutip oleh **Islamy** dalam buku **Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara (1988:17-18)** yang mengemukakan lima macam akuntabilitas, sebagai berikut :

1. **Akuntabilitas Administratif**
2. **Akuntabilitas Legal**
3. **Akuntabilitas Politik**
4. **Akuntabilitas Profesional**
5. **Akuntabilitas Moral**

Sementara Lembaga Administrasi Negara dalam **Widodo (2007:154)** membedakan akuntabilitas menjadi tiga macam, yaitu :

1. **Akuntabilitas Keuangan, merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengukapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan.**
2. **Akuntabilitas Manfaat, pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil kegiatan pemerintah.**
3. **Akuntabilitas Prosedural, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung tujuan akhir yang telah ditetapkan.**

Pada posisi lain, **Polidano** yang dikutip **Rasyid (1998)** menawarkan kategori baru yang disebutnya sebagai akuntabilitas langsung dan akuntabilitas tidak langsung. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komandan tertentu.

Lebih lanjut **Polidano** yang dikutip **rasyid (1998)** mengidentifikasi tiga elemen utama akuntabilitas publik, yaitu :

- 1) Adanya kekuasaan, untuk mendapatkan persetujuan sebelum sebuah persetujuan dibuat.
- 2) Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama.
- 3) Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan.

Secara substantif akuntabilitas publik jelas harus dilakukan oleh organisasi sektor publik yang secara operasional membutuhkan berbagai dimensi strategis. Sejalan dengan konteks tersebut, **Ellwood** yang dikutip oleh **Widodo** dalam buku **Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja (2007)** menjelaskan empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu :

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

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari (**Hopwood dan Tomkins, 1984, Elwood, 1993**) dimensi tersebut dapat di turunkan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut:

- 1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran**
 - a. Kepatuhan terhadap hukum.**
 - b. Penghindaran korupsi dan kolusi**
- 2. Akuntabilitas Proses**
 - a. Adanya kepatuhan terhadap prosedur**
 - b. Adanya pelayanan publik yang responsif**
 - c. Adanya pelayanan publik yang cermat**
 - d. Adanya pelayanan publik yang biaya murah**
- 3. Akuntabilitas program:**
 - a. Alternatif program yang memberikan hasil yang optimal**
 - b. Mempertanggung jawabkan yang telah dibuat**
- 4. Akuntabilitas Kebijakan**
Mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil

3. Tipe-Tipe Akuntabilitas Publik

Tipe Akuntabilitas dapat dibedakan dalam beberapa tipe diantaranya dibagi menjadi dua bagian menurut **Ihyaul Ulum (2010:42)** yaitu :

- 1) Akuntabilitas Internal
- 2) Akuntabilitas Eksternal

Berikut ini penjelasan dari beberapa macam tipe akuntabilitas yaitu sebagai berikut :

1. Akuntabilitas Internal

Berlaku bagi setiap tingkatan dalam organisasi internal penyelenggaraan negara termasuk pemerintah, dimana setiap pejabat/petugas publik baik individu/kelompok berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan mengenai perkembangan kinerja/hasil pelaksanaan kegiatannya secara periodik maupun sewaktu-waktu bila dipandang perlu. Keharusan akuntabilitas internal pemerintah tersebut, telah diamanatkan dalam instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2. Akuntabilitas Eksternal

Melekat pada setiap lembaga negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangan untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal dan lingkungannya.

2.1.4 Konsep Kualitas Pelayanan

Pada setiap kegiatan yang dilaksanakan pasti memiliki tujuan yang ingin dicapai secara efektif dan efisien dan juga senantiasa berorientasi kepada hasil yang memiliki kualitas yang baik. Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang bersifat abstrak, digunakan untuk menilai tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan. Bila persyaratan terpenuhi berarti kualitas dapat dikatakan baik begitupun sebaliknya, apabila persyaratan tidak terpenuhi maka kualitas dapat dikatakan tidak baik.

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Ibrahim yang dikutip **Hardiansyah** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik (2011:40)** mendefinisikan kualitas pelayanan publik sebagai berikut.

“kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan public tersebut.”

Selain definisi diatas adapun definisi kualitas pelayanan yang dikemukakan **Tjiptono (2007)** dalam Jurnal penelitian yang ditulis oleh **Januar Efendi Panjaitan** dan **Ai Lili Yuliati** dengan judul **Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada Jne Cabang Bandung (2016:266 Vol 11 No 2)**, yaitu :

“Kualitas pelayanan dapat diukur dengan lima dimensi sesuai dengan urutan derajat kepentingan relatifnya, yaitu keandalan, jaminan, bukti fisik, empati dan daya tanggap. Pelayanan yang berkualitas berperan penting dalam membentuk kepuasan konsumen, selain itu juga erat kaitannya dalam menciptakan keuntungan bagi perusahaan. Semakin berkualitas pelayanan yang diberikan oleh perusahaan maka kepuasan yang dirasakan oleh pelanggan akan semakin tinggi”.

Berdasarkan definisi diatas kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berknaan dengan hal tersebut **Zeithaml et. al. (1990)** yang dikutip **Hardiansyah** mengatakan bahwa.

“SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari perspesi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian

dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas pelayanan.”

Selanjutnya, **Zeithaml et. al. (1990)** menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. *expected service* dan *perceived service* ditentukan oleh *dimension of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi. Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut kemudian **Zeithaml et. al. (1990)** menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut. 1) *Tangibles*, 2) *Reliability*, 3) *Responsiveness*, 4) *Assurance*, 5) *Empathy*.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga Negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima, adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari penggunaan pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya. Selain itu, **Zeithaml et. al. (1990)** mengatakan bahwa ada empat jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut.

- 1. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat**
- 2. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat**
- 3. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri**
- 4. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan**

1. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukanlah hal yang mudah karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyak komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik.

Umumnya yang sering muncul di mata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan. Petugas pelayanan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Itu sebabnya, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme. Dengan demikian, untuk dapat menilai

sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolak ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut **Zeithaml et. al. (1990)**, kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu: *Tangible* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiviness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan), dan *Empathy* (empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut.

- 1) **Dimensi *Tangible* (berwujud), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Penampilan petugas/aparatur dalam melayani**
 - (2) **Kenyamanan tempat melakukan pelayanan**
 - (3) **Kemudahan dalam proses pelayanan**
 - (4) **Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan**
 - (5) **Kemudahan akses penerima layanan dalam mendapatkan pelayanan**
 - (6) **Penggunaan alat bantu dalam pelayanan**
- 2) **Dimensi *Reliability* (kehandalan), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Kecermataan petugas dalam melayani penerima layanan**
 - (2) **Memiliki standar pelayanan yang jelas**
 - (3) **Kemampuan petugas/aparatur menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan**
 - (4) **Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan**
- 3) **Dimensi *Responsiviness* (repsion/ketanggapan), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan**
 - (2) **Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat**
 - (3) **Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat**
 - (4) **Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat**
 - (5) **Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat**
 - (6) **Semua keluhan penerima pelayanan direspon oleh petugas**
- 4) **Dimensi *Assurance* (jaminan), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan**
 - (2) **Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan**
 - (3) **Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan**

- (4) **Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan**
- 5) **Dimensi *Empathy* (empati), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Mendahulukan kepentingan penerima layanan**
 - (2) **Petugas melayani dengan sikap ramah**
 - (3) **Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membedakan)**
 - (4) **Petugas melayani dan menghargai setiap penerima layanan**

2.1.5 Pengaruh Akuntabilitas terhadap Kualitas Pelayanan

Secara substantif akuntabilitas publik jelas harus dilakukan oleh organisasi sektor publik yang secara operasional membutuhkan berbagai dimensi strategis. Sejalan dengan konteks tersebut, (Hopwood dan Tomkins, 1984, Elwood, 1993) menjelaskan empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yang bersumber dari dimensi tersebut dapat di turunkan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut:

- 1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran**
 - a. Kepatuhan terhadap hukum.**
 - b. Penghindaran korupsi dan kolusi**
- 2. Akuntabilitas Proses**
 - a. Adanya kepatuhan terhadap prosedur**
 - b. Adanya pelayanan publik yang responsif**
 - c. Adanya pelayanan publik yang cermat**
 - d. Adanya pelayanan publik yang biaya murah**
- 3. Akuntabilitas program:**
 - a. Alternatif program yang memberikan hasil yang optimal**
 - b. Mempertanggung jawabkan yang telah dibuat**
- 4. Akuntabilitas Kebijakan**
 - Mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil**

Selanjutnya, Zeithaml *et. al.* (1990) yang dikutip oleh Hardiansyah (2018:56), mengemukakan untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan

publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak, maka berkenaan dengan hal tersebut **Zeithaml et. al. (1990)** mengatakan bahwa.

“SERVQUAL (Service Quality) merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan kualitas pelayanan.”

Kemudian **Zeithaml et. al. (1990)** menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL sebagai berikut :

- 1. *Tangibles* (berwujud), yaitu fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.**
- 2. *Realibility* (kehandalan), yaitu kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.**
- 3. *Responsiveness* (tanggap), yaitu kemauan untuk membantu penerima layanan bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.**
- 4. *Assurance* (jaminan), yaitu kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf, bebas dari bahaya, resiko dan keragu-raguan.**
- 5. *Emphaty* (empati), yaitu kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.**

Berdasarkan konsep di atas maka, dapat disimpulkan bahwa jika dimensi akuntabilitas dipenuhi oleh pegawai maka kualitas pelayanan akan meningkat, sehingga tercipta pelayanan penerbitan KRK yang akuntabel dan berkualitas.

2.2 Kerangka Pemikiran

Selanjutnya untuk memecahkan permasalahan, peneliti menggunakan kerangka berpikir yang dapat dijadikan landasan berupa teori, dalil dan pendapat dari para ahli yang kebenarannya tidak diragukan yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang dibahas, yaitu kompetensi pegawai. Berdasarkan uraian tersebut yang telah dikemukakan, peneliti mengajukan landasan teori yang berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian, yakni : akuntabilitas (variabel bebas) dan kualitas pelayanan (variabel terikat).

Definisi akuntabilitas publik menurut **Penny Kusumastuti (2014:2)** adalah sebagai berikut :

“Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban penyedia penyelenggaraan kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil kinerjanya.”

Dari definisi diatas dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban atas segala yang dilakukan oleh pimpinan atau lembaga yang memberi wewenang dan akuntabilitas merupakan prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan suatu organisasi atau perorangan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat.

Secara substantif akuntabilitas publik jelas harus dilakukan oleh organisasi sektor publik yang secara operasional membutuhkan berbagai dimensi strategis. Sejalan dengan konteks tersebut, (**Hopwood dan Tomkins, 1984, Elwood, 1993**)

menjelaskan empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yang bersumber dari dimensi tersebut dapat di turunkan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut:

- 1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran**
 - a. Kepatuhan terhadap hukum.**
 - b. Penghindaran korupsi dan kolusi**
- 2. Akuntabilitas Proses**
 - a. Adanya kepatuhan terhadap prosedur**
 - b. Adanya pelayanan publik yang responsif**
 - c. Adanya pelayanan publik yang cermat**
 - d. Adanya pelayanan publik yang biaya murah**
- 3. Akuntabilitas program:**
 - a. Alternatif program yang memberikan hasil yang optimal**
 - b. Mempertanggung jawabkan yang telah dibuat**
- 4. Akuntabilitas Kebijakan**

Mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil

Menurut *Zeithaml et. al. (1990)* yang dikutip oleh **Hardiansyah (2018:56)**, mengemukakan untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteri yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak, maka berkenaan dengan hal tersebut *Zeithaml et. al. (1990)* mengatakan bahwa.

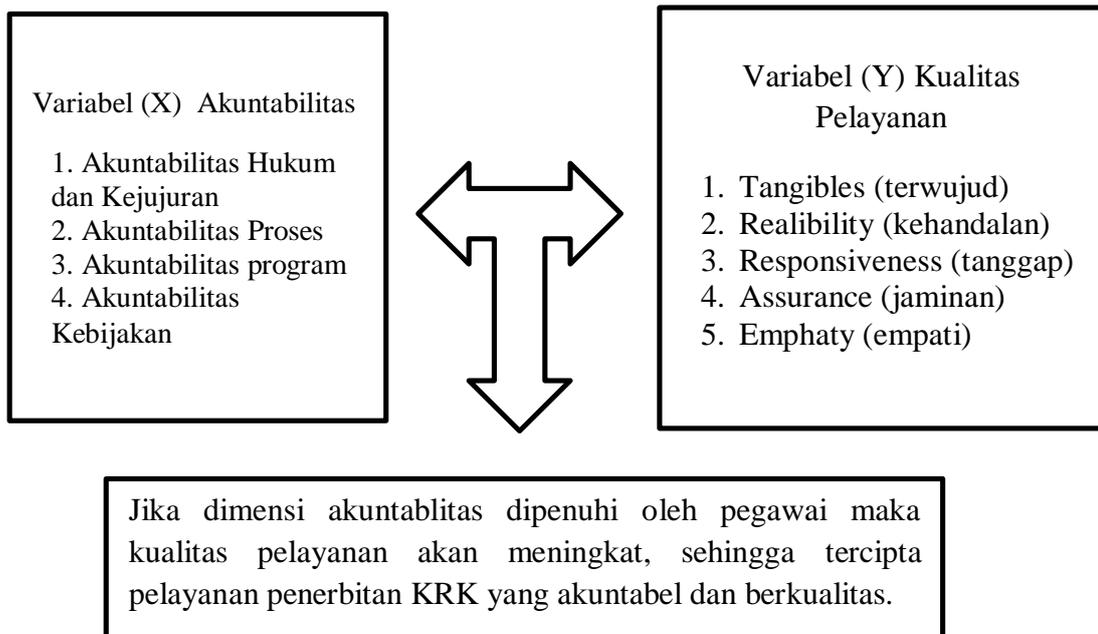
“SERVQUAL (Service Quality) merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan kualitas pelayanan.”

Selanjutnya, **Zeithaml et. al. (1990)** menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. *Expected service* dan *perceived* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian **Zeithaml et. al. (1990)** menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL sebagai berikut

1. **Tangibles** (berwujud), yaitu fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. **Realibility** (kehandalan), yaitu kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. **Responsiveness** (tanggap), yaitu kemauan untuk membantu penerima layanan bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.
4. **Assurance** (jaminan), yaitu kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf, bebas dari bahaya, resiko dan keragu-raguan.
5. **Emphaty** (empati), yaitu kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan konsep di atas, guna mempermudah peneliti dalam pemecahan masalah yang akan dibahas dalam penelitian yang dilakukan, maka peneliti menggunakan pendapat ahli tersebut sebagai dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan dalam penelitian mengenai pengaruh akuntabilitas pegawai terhadap kualitas pelayanan dan untuk lebih jelas lagi dalam menjelaskan kerangka pemikiran yang peneliti ambil akan dijelaskan melalui gambar 2.1 sebagai berikut

:



Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran Peneliti
 Sumber: Pengelolaan Data Penulisan 2019

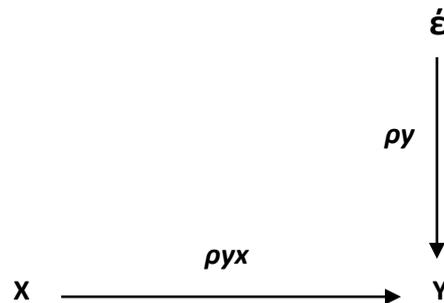
2.3 Hipotesis Penelitian

Dalam sebuah penulisan diperlukan adanya hipotesis. Hipotesis merupakan dugaan yang mungkin benar atau salah. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah : **Ada Pengaruh Akuntabilitas Pegawai terhadap Kualitas Pelayanan Penerbitan KRK (keterangan rencana kota) di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.**

Berdasarkan hipotesi tersebut, maka peneliti akan mengemukakan hipotesis statistik sebagai berikut :

1. $H_0 : \rho_s = 0$ akuntabilitas (X) : kualitas pelayanan (Y) = 0 , artinya akuntabilitas pegawai terhadap kualitas pelayanan di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung tidak ada pengaruh yang signifikan (pengaruh tidak bermakna).

2. $H_1 : \rho_s \neq 0$, akuntabilitas pegawai (X) : kualitas pelayanan (Y) $\neq 0$, artinya akuntabilitas pegawai terhadap kualitas pelayanan di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung ada pengaruh yang signifikan.
3. Paradigma Penelitian



Gambar 2.2
Paradigma Penelitian
 Sumber: Hasil Penelitian 2019

Keterangan :

X = Akuntabilitas

Y = Kualitas Pelayanan

ε = Variable dari luar variabel akuntabilitas yang tidak diukur yang memengaruhi variable kualitas pelayanan.

ρ_{yx} = Besarnya pengaruh dari variabel akuntabilitas

ρ_y = Besarnya pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan dalam penelitian.