

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Landasan Teori

##### 2.1.1 Pengertian Good Governance

Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, *World Bank* (dalam Masdiasmo, 2009: 17) mendefinisikan *Good Governance* sebagai:

“Suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan kerangka politik (*political framework*) bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Pengertian *governance* menurut UNDP (*United Nation Development Program*) yang dikutip oleh Rewansyah (2010:85) terdapat tiga model tata pemerintahan yang baik, sebagai berikut :

1. *Political Governance* yang mengacu pada proses-proses pembuatan keputusan untuk merumuskan kebijakan strategis (*policy/strategy formulation*)
2. *Economic Governance* yang mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy making process*) yang memfasilitasi kegiatan ekonomi dalam negeri dan interaksi diantara para pelaku ekonomi. Pemerintahan ekonomi ini memiliki implikasi terhadap masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.
3. *Administrative Governance* yang mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

World Bank lebih menekankan pada cara pemerintahan mengelola sumber daya social dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP

lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*), *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemetaan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup, *Administrative governance* mengacu pada system implementasi kebijakan. (Mardiasmo, 2019:17). Jika dilihat dari beberapa pengertian *Good Governance* menurut para ahli, maka dapat disimpulkan *Good Governance* lebih berfokus pada pertumbuhan sektor publik untuk mengelola sumber daya yang dimiliki suatu Negara dengan tata kelola pemerintahan yang baik secara efektif dan efisien untuk kepentingan masyarakat secara bertanggung jawab sejalan dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku dan menghindari kepentingan diri sendiri seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

#### **2.1.1.1 Tujuan *Good Governance***

Implementasi *Good Governance* dalam penyelenggaraan Negara bukan perkara yang mudah, maka untuk mewujudkan itu dalam implementasi tata pemerintahan yang baik diharapkan para pelaku atau pilar-pilarnya membangun kolaborasi, *networking*, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Tujuan *Good Governance* menurut Kurniawan (2005 :12) yaitu:

“Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisiensi dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif dia antara domain – domain negara, sektor swasta dan masyarakat”.

Tujuan dari penerapan *good governance* itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembentukan Negara (pemerintah) yang kuat, pasar yang kompetitif, dan masyarakat sipil (*civil society*) yang mandiri. *Good governance* bertujuan untuk tercapai di suatu Negara bila dilihat dari rakyatnya yang sejahtera dan makmur. Mengimplementasikan *good governance* bukanlah perkara mudah, karena banyaknya kendala-kendala yang melanda suatu Negara untuk bisa mewujudkan tata pemerintahan yang baik diantaranya penyimpangan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh orang internal sendiri yang membuat suatu permainan yang dibuat untuk menguntungkan dan mementingkan kepentingan mereka sendiri. Maka dari itu untuk tercapainya tujuan *good governance*, pemerintah maupun masyarakatnya sendiri harus bekerja sama untuk sadar dan menanamkan rasa peduli kepada Negara agar terwujudnya pemerintahan yang baik dan selalu mematuhi peraturan atau standar yang telah ditetapkan.

#### **2.1.1.2 Prinsip – prinsip *Good Government Governance***

*Good Government Governance* menurut Tim Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (BPKP) dalam Sari (2012 : 723), mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip – prinsip yang dikembangkan dalam pemerintahan yang baik adalah:

1. Partisipasi (*participation*)

Setiap orang baik laki – laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung

maupun melalui lembaga perwakilan sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya.

2. Transparansi (*transparency*)

Harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi berbagai proses, kelembagaan dan informasi harus dapat di akses secara bebas oleh mereka yang membutuhkan, dan informasi harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

3. Akuntabilitas (*acuntability*)

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor pelayanan dan warga Negara madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik sebagaimana halnya kepada *stakeholder* pertanggungjawaban tersebut berbeda – beda, tergantung pada jenis keputusan organisasi itu bersifat internal ataupun eksternal.

4. Kemandirian (*independency*)

Dalam melaksanakan peran dan tanggung jawabnya pemerintah harus bebas dari segala bentuk kemungkinan yang berpotensi menimbulkan benturan kepentingan. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara independen, bebas dari segala bentuk tekanan pihak lain.

5. Pertanggungjawaban (*responsibility*)

Organisasi harus mematuhi peraturan perundang – undangan serta melaksanakan tanggung jawab terhadap masyarakatan dan lingkungan sehingga dapat terpelihara kesinambungan usaha dalam jangka panjang, serta setiap individu bertanggung jawab atas segala tindakannya sesuai dengan tugas yang telah ditetapkan.

### **2.1.2 Pengertian Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 dalam pedoman umum dikatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang – undangan.

Menurut Moenir (dalam Hessel Nogi 2005 : 208), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara.

Sedangkan menurut Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2009 pasal 1 ayat (1) bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang – undangan dan setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau lembaga yang sah untuk memenuhi kebutuhan serta keinginan masyarakat yang berdasarkan atau sesuai dengan standar atau peraturan yang berlaku hingga publik mendapatkan haknya secara adil dan merasa puas atas apa yang diberikan oleh pemerintah.

#### **2.1.2.2 Azas Pelayanan Publik**

Dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik, menurut Zeithhaml, Parasuraman & Berry (dalam Herdiansyah 2011:46) yaitu:

1. Tangible (berwujud)

Kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi, administrasi, ruang tunggu, tempat informasi.

2. Realibility (kehandalan)

Kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.

3. Responsiviness (ketanggapan)

Kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.

4. Assurance (jaminan)

Kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.

5. Emphaty (empati)

Sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Instansi pemerintah harus mengacu pada prinsip – prinsip dan azas pelayanan publik yang dijadikan pedoman untuk menjalankan publik serta dapat menjadi suatu indikator penilaian yang digunakan pemerintah untuk menjadi suatu tolak ukur kualitas pelayanan publik yang telah diberikan.

### **2.1.2.3 Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Garvin dalam Martenson (2007 : 39) mengungkapkan, “Kualitas adalah suatu kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuai yang harus dikerjakan dengan baik”. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan nomor 63 Tahun 2003 dalam (Nurul, 2003) tentang pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik, kualitas pelayanan yaitu kepastian prosedur, waktu, dan pembiayaan yang transparansi dan akuntable yang harus dilaksanakan secara utuh oleh setiap instansi dan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan tugas dan fungsinya secara menyeluruh. Penyempurnaan definisi pelayanan publik menurut KEP/25M.PAN/2/2004 yaitu segala pelayanan yang dilaksanakan publik sehingga upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor PER 20/M.PAN/04/2006, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak – hak sipil warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau

pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut Gaspenz dalam Sinambela dkk (2010 : 06) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok:

- a. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan pokok, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan memberikan kepuasan atau penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

#### **2.1.2.4 Standar Pelayanan Publik**

Setiap Intansi Pemerintahan yang salah satu tugasnya untuk melayani publik harus melakukannya sesuai standar yang berlaku salah satunya menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Nomor 63 Tahun 2003 mengenai standar pelayanan publik, antara lain :

1. Prosedur
2. Waktu Penyelesaian
3. Biaya Pelayanan
4. Produk Pelayanan
5. Sarana dan Prasarana
6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Penjelasan mengenai standar pelayanan publik, sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pangajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3. Biaya Pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Maka dari itu dengan adanya standar pelayanan publik yang telah dibuat maka diharapkan penyelenggara pelayanan publik atau instansi pemerintah dapat melaksanakan tugasnya yaitu melayani publik secara optimal, efektif serta efisien dengan mengutamakan kepentingan bersama.

### 2.1.2.5. Bentuk – bentuk Pelayanan Publik

Pelayanan publik dibagi dalam tiga kelompok, antara lain kelompok administratif, kelompok layanan barang, dan kelompok pelayanan jasa.

1. Kelompok pelayan administratif adalah bentuk pelayanan yang menghasilkan berbagai macam dokumen resmi yang diperlukan oleh masyarakat atau publik.
2. Kelompok layanan barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai macam bentuk atau jenis barang yang digunakan publik. Contohnya yaitu listrik, saluran telepon, air, dan lain – lain.
3. Kelompok pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik. Contohnya yaitu pelayanan kesehatan, transportasi, dan pendidikan.

### 2.2 Review Penelitian Terdahulu

Adapun hasil penelitian terdahulu, sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Review Penelitian Terdahulu**

Nama/ Tahun	Judul	Hasil Penelitian
Siska Ifdayanti/ 2011	Pengaruh <i>Good Governance</i> terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Kantor Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Balai Metrologi Medan	Pembahasan secara parsial bahwa <i>good governance</i> (X) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan publik (Y)

Putri Nur Anggraeni/ 2016	Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik Terhadap Penerapan <i>Good Government Governance</i>	Pembahasan secara parsial bahwa audit sektor publik (X) berpengaruh signifikan terhadap penerapan <i>good government governance</i>
Ichwan Lazuardi / 2016	Pengaruh Penerapan <i>Good Governance</i> pada Pelayanan Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi	Pembahasan secara parsial bahwa penerapan <i>good government governance</i> pada pelayanan pajak (X) berpengaruh signifikan terhadap tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi (Y)
Wiro Oktavius / 2016	Pengaruh Penerapan Prinsip – prinsip <i>Good Governance</i> terhadap Kepuasan Kerja Pegawai (Studi pada Kantor Bupati Dari Provinsi Sumatera Utara)	Pembahasan secara parsial bahwa <i>good governance</i> (X) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan kerja pegawai (Y)
Nabila Putri / 2016	Pengaruh Penerapan <i>Good Government Governance</i> Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi Survei Pada Sekolah Dasar Negeri Bandung)	Pembahasan secara parsial bahwa <i>good government governance</i> (X) berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik (Y).
M. Dzulfikar / 2018	Pengaruh Penerapan <i>Good Government Governance</i> Terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi Survei Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Garut)	Pembahasan secara parsial bahwa <i>good government governance</i> (X) berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik di Satuan Kerja Pemerintahan Daerah (SKPD) di Kabupaten Garut (Y).
Dzakia Amini / 2017	Pengaruh Penerapan <i>Good Government Governance</i> Terhadap Kinerja Instansi Pemerintahan (Survei Pada SKPD di Kota Bandung)	Pembahasan secara parsial bahwa <i>good government governance</i> (X) berpengaruh terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Kota Bandung (Y).
Jessica /	Pengaruh Penerapan <i>Good Government Governance</i> Terhadap Kinerja Pegawai	Pembahasan secara parsial dan simultan bahwa <i>good government governance</i> (X) berpengaruh

2017	Dinas Lingkungan Hidup (Studi Kasus pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bandung)	signifikan terhadap kinerja pegawai DLH Kabupaten Bandung (Y).
Fuji Putri Pratiwi / 2017	Pengaruh Penerapan Good Government Terhadap Efektivitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Survey pada Sekolah Dasar di Kecamatan Dayeuhkolot, Kab. Bandung).	Pembahasan <i>good government governance</i> (X) berpengaruh signifikan terhadap pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (Y).

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Menjalankan suatu sistem pemerintahan maka diperlukan prinsip-prinsip *good government governance* yang diterapkan pemerintah. Dengan adanya fenomena yang terjadi bahwa ada indikator yang belum mencapai target dan belum mencapai standar mutu pelayanan (SMP). Dari fenomena tersebut bisa dilihat bahwa pelayanan publik yang diberikan ke Masyarakat belum optimal. Menciptakan *good government governance* perlu dikembangkan dan diterapkan suatu sistem penanggungjawaban yang tepat dan jelas sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berhasil dan berdayaguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Berkaitan dengan hal tersebut telah dilakukan berbagai upaya yaitu dengan ditetapkannya Undang-undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan

Nepotisme. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *good government governance* adalah konsep yang digunakan untuk upaya memperbaiki kualitas pelayanan.

*Good government governance* sangatlah berpengaruh terhadap kinerja Instansi Pemerintahan karena *good government governance* merupakan penyelenggara manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab dengan prinsip demokrasi pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi atau baik secara politik dan administrative, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan *legal* dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Memiliki *good government governance* yang baik dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang dirasakan masyarakat.

### **2.3.1 Hubungan Penerapan *Good Government Governance* ( X ) dengan Kualitas Pelayanan Publik ( Y )**

Penerapan *Good Government Governance* bukanlah suatu hal yang mustahil untuk diwujudkan. Berbagai upaya untuk menerapkan prinsip – prinsip *good government governance* tercermin dari kemauan dan kesadaran bersama beberapa Kabupaten/Kota untuk melakukan pengelolaan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien. Hal ini berdampak pada rendahnya tindak penyalahgunaan kewenangan di lingkungan pemerintah daerah. Dalam *good governmet governance* memuat hal-hal pokok mengenai peraturan keseimbangan hubungan antara pemerintah dengan tugas dan fungsi aparaturnya.

*Good Government Governance* yang baik dan berkualitas adalah impian yang dimiliki oleh suatu Negara. Terciptanya kualitas pelayanan publik yang dapat

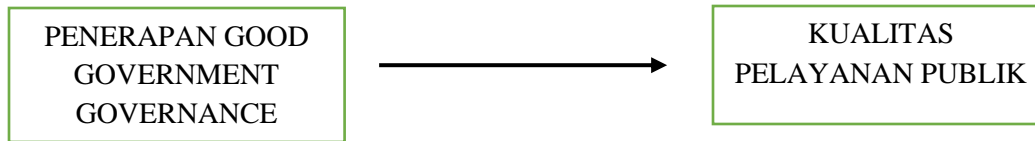
dirasakan oleh masyarakat secara puas merupakan impian suatu Negara untuk dapat mewujudkannya. Maka dari itu, penelitian ini berharap dengan diterapkannya 5 karakteristik *good government governance* maka indikator-indikator menurut *Good government governance* menurut BPKP dalam Sari (2012: 723), mempunyai karakteristik atau prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam pemeritahan yang baik adalah:

1. Partisipasi (*participation*)
2. Transparansi (*transparency*)
3. Akuntabilitas (*accountability*)
4. Kemandirian (*Independency*)
5. Pertanggungjawaban (*responsibility*)

Kualitas pelayanan publik menurut Parasuraman, Zeithaml, dan Berry (2005:219), yaitu sebagai berikut :

1. Kenampakan fisik (*Tangible*)
2. Keandalan (*Realiability*)
3. Ketanggapan (*Responsiveness*)
4. Kompetensi (*Competence*)
5. Kesopanan (*Courtesy*)

Maka dari itu dengan adanya standar pelayanan publik yang telah dibuat maka diharapkan penyelenggara pelayanan publik atau instansi pemerintah dapat melaksanakan tugasnya yaitu melayani publik secara optimal, efektif serta efisien dengan mengutamakan kepentingan bersama. Bila pelayanan publik tercapai secara optimal maka pemerintahan suatu Negara pun telah melaksanakan Tugas, pokok, dan fungsinya (TUPOKSI) secara baik. Maka Model Kerangka Pemikiran yang dapat digambarkan adalah sebagai berikut :



Model Paradigma Pemikiran yang dapat digambarkan adalah sebagai berikut :



**Gambar 2.1 Hubungan Variabel X dan Y**

#### 2.4 Hipotesis Penelitian

Pengertian hipotesis menurut **Sugiono (2014:64)**, sebagai berikut

“Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban yang teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empiris.”

Hipotesis yang akan diuji dalam penelitian ini berkaitan dengan ada atau tidaknya pengaruh antara variabel independen (X) terhadap variabel dependen (Y). Hipotesis nol ( $H_0$ ) yaitu suatu hipotesis tentang tidak adanya hubungan, umumnya diformulasikan untuk ditolak. Sedangkan hipotesis alternatif ( $H_i$ ) merupakan hipotesis yang diajukan penulis dalam penelitian ini.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka hipotesis yang akan di uji dalam penelitian ini adalah:

- $H_0$  : Penerapan *good government governance* tidak berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.
- $H_i$  : Penerapan *good government governance* berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.