

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pemerintah Daerah Era Otoda**

##### **1. Pengertian Pemerintah**

Pemerintah adalah kekuatan pengorganisasian, tidak selalu dikaitkan dengan organisasi angkatan bersenjata, tapi dua atau sekelompok orang dari berbagai kelompok masyarakat yang diselenggarakan oleh sebuah organisasi untuk mewujudkan tujuan dan sasaran dengan mereka, dengan hal-hal yang memberikan perhatian urusan publik (Wilson, 1903:572).

Menurut C. F. Strong, pemerintahan dalam arti luas merupakan setiap aktivitas badan-badan publik yang terdiri dari aktivitas-aktivitas atau pun kegiatan eksekutif, legislatif, dan yuridis dalam upaya mencapai tujuan sebuah negara. Dalam arti yang sempit, C. F. Strong mengungkapkan jika pemerintahan merupakan setiap bentuk aktivitas kegiatan badan publik dan hanya terdiri dari badan eksekutif.

Pemerintah memiliki arti sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan untuk mencapai tujuan negara (KBBI 2012-2016).

## 2. Pengertian Pemerintah Daerah

Secara etimologi pemerintahan berasal dari kata pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perintah. Pamudji (1985:22) mendefinisikan kata-kata tersebut sebagai berikut :

- a. Perintah adalah perkataan bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah khusus memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti Kabinet merupakan suatu pemerintah).
- c. Pemerintah adalah perbuatan (cara, hal, urusan).

Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara. Menurut Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan atau wewenang administrasi negara. Sedangkan pemerintahan daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Istilah Pemerintah Daerah sering diistilahkan sebagai *local government*, dalam hal ini *local government* merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung beberapa arti, seperti yang diungkapkan Huessein dalam Muluk (2005:10) diantaranya adalah:

- a. Sebagai Pemerintah Daerah yang mengacu pada organ Pemerintah Daerah yang identik dengan *council* (DPRD) dan mayor (kepala daerah), yang perekrutannya berdasarkan pemilihan (pilihan langsung oleh masyarakat di masing-masing daerah).
- b. Mengacu pada Pemerintah Daerah (*local government*)  
Pengertian pemerintahan daerah yang lebih mengacu pada fungsi yang menjadi kewenangan daerah. Fungsi tersebut yaitu menjalankan tugas yang telah ditentukan pemerintah pusat, namun di sisi lain pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan di daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah sebagai tanggung jawabnya.
- c. Bermakna daerah otonom  
Tempat lokalitas atau pengelolaan wilayah berdasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu. Masyarakat yang ada didalamnya, sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan menangani urusan pemerintahannya sendiri tidak ada kedaulatan negara (campur tangan dari luar).

Dari uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa *local government* merupakan suatu pemerintahan yang berada di suatu daerah dengan pemegang kekuasaan atau pelaksana tugas dan wewenang administrasi negara (dalam arti Gubernur, Bupati, dan perangkat daerah) dipilih sendiri oleh daerah tersebut.

Masing-masing daerah Propinsi, Kabupaten/ Kota sebagai daerah otonom memiliki kewenangan semakin luas dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena itu harus berani dan berkemampuan untuk mencari identitasnya sendiri dan harus mampu secara rasional menentukan yang terbaik bagi daerahnya.

### **3. Peran Pemerintah Daerah**

Ada empat peran yang dapat diambil pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah, yaitu sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator, dan simulator bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah. Sebagaimana disebutkan dalam Arsyad (1999:120-121), peran tersebut adalah sebagai berikut:

#### a) *Enterpreneur*

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri (BUMD). Aset-aset daerah harus dapat dikelola dengan lebih baik sehingga secara ekonomis memperoleh hasil yang menguntungkan.

b) Koordinator

Pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan ekonomi bisa melibatkan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses pengumpulan dan pengevaluasian informasi ekonomi, rencana-rencana dan strategi-strategi. Pendekatan ini sangat potensial dalam menjaga konsistensi pembangunan daerah dengan nasional (pusat) dan menjamin bahwa perekonomian daerah akan mendapatkan manfaat yang maksimum dari daerahnya.

c) Fasilitator

Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attidinal* (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya. Hal ini akan mempercepat proses pembangunan dan prosedur perencanaan serta pengaturan penetapan daerah (*zoning*) yang lebih baik.

d) Stimulator

Pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap berada di daerah tersebut. Stimulasi ini dapat dilakukan dengan cara pembuatan brosur-brosur, pembangunan kawasan industri,

pembuatan *outlet* produk-produk industri kecil membantu industri kecil melakukan pameran.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam pembangunan daerah. Salah satu diantaranya adalah menstimulasi kondisi untuk menarik investor ke suatu daerah dan mempertahankan investor yang ada untuk mengembangkan investasinya.

Selain itu peran pemerintah sangat beraneka ragam, salah satu aspek penting yaitu mewujudkan dan menjamin kesejahteraan rakyat. Pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus masalah sosial, seperti jaminan sosial, hak cuti dan upah layak. Termasuk menyelenggarakan kesehatan umum dan berbagai kepentingan publik yang bersifat pelayanan (*public service*) maupun barang-barang publik (*public goods*), misalnya transportasi publik, air bersih, listrik, telepon dan sebagainya.

Dalam menjalankan tugasnya, peran pemerintah tidak hanya sekedar pertahanan, pengadilan dan polisisonal. Menurut Musgrave yang dikutip oleh Muluk (2005:58) mengungkapkan bahwa peran pemerintah berkembang menjadi fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

#### **4. Otonomi Daerah**

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang memiliki arti perundangan sendiri, sedangkan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pengertian otonomi

adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan urusan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembentukan daerah otonom melalui desentralisasi pada hakikatnya adalah menciptakan efisiensi dan inovasi dalam pemerintahan. Desentralisasi dapat menciptakan integrasi bangsa. Otonomi daerah adalah salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan keseluruhan yaitu untuk mendekati tujuan penyelenggaraan pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih makmur.

Pembentukan daerah otonom dilakukan berdasarkan pertimbangan otonom, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk dan luas daerah perkembangan lainnya. Pembentukan daerah, nama batas dan ibukota ditetapkan dengan undang-undang. Perubahan batas yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, serta perubahan nama dan ibukota daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonom dapat dihapus atau digabung dengan daerah lain. Selain itu daerah dapat dimekarkan menjadi satu daerah. Kriteria penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah dapat ditetapkan berdasarkan peraturan pemerintah, sementara pelaksanaannya ditetapkan dengan undang-undang.

Daerah memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankan urusan otonomi. Hak daerah otonom meliputi mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pimpinan daerah, mengelola aparatur daerah, mengolah kekayaan daerah, memungut pajak dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang sah dan mendapat hal lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, kewajiban daerah otonom meliputi : melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kehidupan masyarakat, meningkatkan kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan dan pemerintahan, meningkatkan fasilitas dasar, menyediakan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan nasional, menyusun rencana dan tata ruang daerah, mengembangkan sumber daya produktif daerah, melestarikan lingkungan hidup, mengelola administrasi kependudukan, melestarikan nilai sosial budaya, membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan resmi dengan kewenangannya dan kewajiban lainnya dalam peraturan perundang-undangan.

## **5. Fungsi Pemerintah Daerah**

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya

pemerintahan. Berdasarkan Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi pemerintah daerah dapat dibagi menjadi fungsi pemerintahan absolut, fungsi pemerintahan wajib, fungsi pemerintahan pilihan, dan fungsi pemerintahan umum. Penjelasan mengenai fungsi pemerintahan daerah dalam pembangunan adalah sebagai berikut :

a. Fungsi pemerintahan absolut

Fungsi yang termasuk dalam fungsi pemerintahan absolut memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah. Contoh dari fungsi pemerintahan absolut adalah :

1. Pertahanan,
2. Keamanan,
3. Politik luar negeri,
4. Yustisi,
5. Kebijakan moneter,
6. Fiskal nasional, dan
7. Agama

b. Fungsi pemerintahan wajib

Fungsi pemerintahan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan wajib dibagi kewenangannya pada pemerintah pusat

dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan fungsi pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat. Contoh dari fungsi pemerintahan wajib adalah :

1. Kesehatan,
2. Pendidikan,
3. Sosial,
4. Pekerjaan umum,
5. Perencanaan ruang,
6. Pemukiman,
7. Tenaga kerja,
8. Pangan,
9. Pertanahan,
10. Pemberdayaan perempuan,
11. Perlindungan anak,
12. Lingkungan hidup,
13. Administrasi pencatatan sipil,
14. Pengendalian penduduk,
15. Komunikasi dan informasi,
16. Perhubungan,

17. Investasi,
  18. Koperasi dan UMKM,
  19. Kebudayaan, dan
  20. Olah raga
- c. Fungsi pemerintahan pilihan

Fungsi pemerintahan pilihan juga dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah. Contoh fungsi pemerintahan pilihan adalah :

1. Pariwisata,
  2. Kelautan dan perikanan,
  3. Kehutanan,
  4. Pertanian,
  5. Perdagangan,
  6. Energi dan sumber daya mineral,
  7. Perindustrian, dan
  8. Transmigrasi
- d. Fungsi pemerintahan umum

Fungsi pemerintahan umum memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun

walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah :

1. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
2. Koodinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
3. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
4. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
5. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
6. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
7. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

## **B. Pelayanan Publik**

### **1. Pengertian Pelayanan Publik**

Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata layanan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai “Perihal/cara melayani; servis/jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta, 1995:571). Berdasarkan uraian tersebut maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Menurut Savas (1987) dalam Zauhar (2001:4), pada sektor publik, terminologi pelayanan pemerintah adalah “*the delivery of a services by a government agency using its own employess*”. Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan oleh agen-agen pemerintah melalui para pegawainya. Karena negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya, maka usaha peningkatan kualitas pelayanan (*quality of services*) akan menjadi semakin penting. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara yang menganut ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, definisi dari pelayanan umum adalah segala bentuk

pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Bab I Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi atau lembaga sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat baik berupa barang, jasa atau pelayanan administratif. Pelayanan publik dilaksanakan untuk mencapai kepuasan masyarakat, sehingga dapat dikatakan pelayanan yang berkualitas.

## **2. Jenis Pelayanan Publik**

Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara ataupun memberikan pelayanan kepada warga negara yang memenuhi kewajibannya terhadap negara. Kewajiban

pemerintah, maupun hak setiap warga negara pada umumnya disebutkan dalam konstitusi suatu negara. Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu :

a. Pelayanan administratif

Pelayanan administratif 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, Surat Ijin Mengemudi (SIM) dan sebagainya.

b. Pelayanan barang

Pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik

c. Pelayanan jasa

Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan lain sebagainya.

### **3. Asas-asas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dilakukan untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu dalam penyelenggaraannya akan membutuhkan

asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, institusi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan dan mengedepankan asas-asas pelayanan publik sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25/2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 4 sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum: Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum: Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- c. Kesamaan hak: Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban: Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan: Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
- f. Partisipatif: Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi,
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif: Setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang adil;
- h. Keterbukaan: Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;

- i. Akuntabilitas: Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan: Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. Ketepatan waktu: Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan: Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

#### **4. Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Menurut Ibrahim (2008: 27) terdapat enam prinsip-prinsip pelayanan publik diantaranya:

- a. Persamaan keuntungan dan logika usaha  
Pelanggan merasakan kualitas pelayanan sehingga memberikan keuntungan.
- b. Kewenangan dalam pengambilan keputusan  
Pengambilan keputusan harus didesentralisasikan sedapat mungkin antara organisasi dan pelanggan.
- c. Fokus perorganisasian  
Organisasi harus terstruktur dan berfungsi, sehingga tujuan utama untuk menggerakkan sumber-sumber dapat mendukung garis depan operasional.

d. Kontrol/Pengawasan

Pemimpin dan pengawasan harus memperhatikan dorongan semangat dan dukungan kepada setiap karyawan.

e. Sistem penghargaan/ganjaran

Wujud kualitas yang dirasakan pelanggan merupakan fokus dari sistem penghargaan/ganjaran.

f. Fokus pengukuran

Kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan harus menjadi fokus dan pengukuran yang ingin dicapai.

Prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan dan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan: Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan: 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan

- bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;
- c. Kepastian waktu: Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
  - d. Akurasi: Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah;
  - e. Keamanan: Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
  - f. Tanggung jawab: Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik;
  - g. Kelengkapan sarana dan prasarana: Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika);
  - h. Kemudahan akses: Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika;

- i. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan: Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;
- j. 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.

## **5. Standar Pelayanan Publik**

Standar pelayanan publik menurut Sianipar (1998 : 9) yaitu:

### **a. Standar sikap personil**

Sikap atau personil yang melayani pada saat berinteraksi atau melakukan kontak dengan pelanggan selalu memancarkan: 1) Senang melayani, tercermin dari sapaan yang santun dan menawarkan bantuan apa yang dapat dibantu, wajah ceria senyum menghias bibir, salam hangat; 2) Kepekaan, terlihat dari reaksinya merespons, mengakomodasi, menyelesaikan keluhan, permasalahan dan memenuhi kebutuhan, keperluan atau kepentingan pelanggan.

### **b. Standar kualitas pelayanan terlihat dari: 1) Ketepatan dan kesesuaian (konfirmasi) dengan spesifikasi atau ketentuan khas dari setiap jasa layanan yang disepakati; 2) Ketepatan (kesesuaian) dengan ukuran, model (gaya), desain; 3)**

- Ketepatan kegunaan, nilai manfaat yang dirasakan dari jasa layanan yang diterima, digunakan; 4) Ketepatan kapasitas saat dioperasikan; 5) Ketepatan komponen atau kelengkapan pelayanan;
- c. Standar waktu, dapat dilihat dari: 1) Ketepatan waktu dalam menerima, menerima dan menyelesaikan, menyerahkan; 2) Kecepatan dan ketepatan merespon keluhan, tuntutan (klaim).
  - d. Standar kenyamanan, dapat terlihat dari: Kenyamanan saat menunggu, saat menikmati atau saat memakai jasa pelayanan.
  - e. Standar keamanan, dapat terlihat dari keamanan saat menunggu, saat menikmati atau saat memakai jasa pelayanan.
  - f. Standar biaya, dapat dilihat dari biaya yang dikeluarkan atas layanan yang diterima jika memang itu ada.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan: Prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan;

- b. Waktu penyelesaian: Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengadilan;
- c. Biaya pelayanan: Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan;
- d. Produk pelayanan: Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- e. Sarana dan prasarana: Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik;
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan: Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

## **6. Kualitas Pelayanan Publik**

### **a. Pengertian Kualitas**

Kualitas memiliki banyak kriteria yang berubah secara terus menerus. David Garvin (Tjiptono, 2000) mengidentifikasi adanya lima alternatif perspektif kualitas yang biasa digunakan, yaitu :

1. *Transcendental Approach*, Kualitas dalam pendekatan ini dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan. Biasanya hanya digunakan dan diterapkan dalam seni-seni seperti seni musik dan drama.

2. *Product-based approach*, Pendekatan ini menganggap kualitas sebagai karakteristik atau atribut yang dapat dikuantifikasikan dan dapat diukur.
3. *User-based approach*, Pendekatan ini didasarkan pada pemikiran bahwa kualitas tergantung pada orang-orang yang memandangnya, dan produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
4. *Manufacturing-based approach*, Perspektif ini terutama memperhatikan praktik-praktik perekayasaan dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai sama dengan persyaratannya (*Conformance to requirements*).
5. *Value-based approach*, Pendekatan ini memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan trade off antara kinerja dan harga sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu produknya paling bernilai. Akan tetapi yang paling bernilai adalah produk atau jasa yang paling tepat dibeli(*best-buy*).

#### **b. Dimensi Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah harus memiliki kriteria yang menunjukkan apakah

pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan. Zeithaml (1990:25)

## C. Transportasi

### 1. Pengertian Transportasi

Transportasi adalah pemindahan manusia atau barang dari satu tempat ke tempat lainnya dalam waktu tertentu dengan menggunakan sebuah kendaraan yang digerakkan oleh manusia, hewan, maupun mesin.

Definisi transportasi menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

1. Menurut Morlok (1978), transportasi didefinisikan sebagai kegiatan memindahkan atau mengangkut sesuatu dari suatu tempat ketempat lain.
2. Menurut Bowersox (1981), transportasi adalah perpindahan barang atau penumpang dari suatu tempat ketempat lain, dimana produk dipindahkan ke tempat tujuan dibutuhkan. Dan secara umum transportasi adalah suatu kegiatan memindahkan sesuatu (barang dan/atau barang) dari suatu tempat ke tempat lain, baik dengan atau tanpa sarana.
3. Menurut Steenbrink (1974), transportasi adalah perpindahan orang atau barang dengan menggunakan alat atau kendaraan dari dan ke tempat-tempat yang terpisah secara geografis.
4. Menurut Papacostas (1987), transportasi didefinisikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari fasilitas tertentu beserta arus dan sistem *control* yang memungkinkan orang atau barang dapat berpindah dari suatu tempat ke tempat lain secara efisien dalam setiap waktu untuk mendukung aktivitas manusia.

Transportasi manusia atau barang biasanya bukanlah merupakan tujuan akhir, oleh karena itu permintaan akan jasa transportasi dapat disebut sebagai permintaan turunan (*derived demand*) yang timbul akibat adanya permintaan akan komoditas atau jasa lainnya. Dengan demikian permintaan akan transportasi baru akan ada apabila terdapat faktor-faktor

pendorongnya. Permintaan jasa transportasi tidak berdiri sendiri, melainkan tersembunyi dibalik kepentingan yang lain (Morlok, 1984).

Pada dasarnya permintaan angkutan diakibatkan oleh hal-hal berikut (Nasution, 2004):

1. Kebutuhan manusia untuk berpergian dari lokasi lain dengan tujuan mengambil bagian di dalam suatu kegiatan, misalnya bekerja, berbelanja, ke sekolah, dan lain-lain.
2. Kebutuhan angkutan barang untuk dapat digunakan atau dikonsumsi di lokasi lain.

Secara garis besar, transportasi dibedakan menjadi 3 yaitu: transportasi darat, air, dan udara. Pemilihan penggunaan moda transportasi tergantung dan ditentukan oleh beberapa faktor, yaitu: a. Segi Pelayanan; b. Keandalan dalam bergerak; c. Keselamatan dalam perjalanan; d. Biaya; e. Jarak Tempuh; f. Kecepatan Gerak; g. Keandalan; h. Keperluan; i. Fleksibilitas; j. Tingkat Populasi; k. Penggunaan Bahan Bakar; l. Dan Lainnya.

Masing-masing moda transportasi menurut Djoko Setijowarno dan Frazila (2001), memiliki ciri-ciri yang berlainan, yakni dalam hal:

- a. Kecepatan, menunjukkan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk bergerak antara dua lokasi.
- b. Tersedianya pelayanan (*availability of service*), menyangkut kemampuan untuk menyelenggarakan hubungan antara dua lokasi.

- c. Pengoperasian yang diandalkan (*dependability of operation*), menunjukkan perbedaan-perbedaan yang terjadi antara kenyataan dan jadwal yang ditentukan.
- d. Kemampuan (*capability*), merupakan kemampuan untuk dapat menangani segala bentuk dan keperluan akan pengangkutan.
- e. Frekuensi adalah banyaknya gerakan atau hubungan yang dijadwalkan.

## 2. Pengertian Transportasi Darat

Moda transportasi darat terdiri dari seluruh bentuk alat transportasi yang beroperasi di darat. Moda transportasi darat sering dianggap identik dengan moda transportasi jalan raya (Warpani, 1990). Moda transportasi darat terdiri dari berbagai varian jenis alat transportasi dengan ciri khusus. Menurut Miro (2012), Transportasi darat dapat di klasifikasikan menjadi:

1. Geografis Fisik, terdiri dari moda transportasi jalan rel, moda transportasi perairan daratan, moda transportasi khusus dari pipa dan kabel serta moda transportasi jalan raya.
2. Geografis Administratif, terbagi atas transportasi dalam kota, transportasi desa, transportasi antar-kota dalam provinsi (AKDP), transportasi antar-kota antara-provinsi (AKAP) dan transportasi lintas batas antar-negara (internasional).

Berdasarkan komponen prasarana transportasi terdiri dari dua kelompok, yaitu:

1. Jalan yang berupa jalur gerak seperti jalan raya, jalan baja, jalan air, jalan udara, dan jalan khusus.
2. Terminal yang berupa suatu tempat pemberhentian alat transportasi guna menurunkan atau menaikkan penumpang dan barang seperti:
  - Terminal jalan raya (stasiun bus, halte bus, dll.)
  - Terminal jalan rel yaitu stasiun kereta api
  - Terminal jalan khusus seperti gudang dll.

#### **D. Terminal**

##### **1. Pengertian Terminal Bus**

Terminal bus adalah prasarana untuk angkutan jalan raya guna untuk mengatur kedatangan pemberangkatan pangkalannya kendaraan umum serta memuat atau menurunkan penumpang atau barang. Terminal adalah tempat pengangkutan dapat berhenti dan memuat/membongkar barang-barang. (Morlok, 2005)

Berdasarkan Juknis LLAJ, 1995, Terminal Transportasi adalah:

- a. Merupakan simpul tempat terjadinya putus arus yang merupakan prasarana angkutan, tempat kendaraan umum menaik dan menurunkan penumpang.
- b. Tempat pengendalian pengawasan pengaturan dan pengoperasian sistem arus angkutan penumpang.
- c. Prasarana angkutan dan merupakan bagian dari sistem transportasi untuk melancarkan arus angkutan penumpang.
- d. Unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota dan lingkungan.

## 2. Fungsi Terminal

Dari beberapa ahli *Edward K Morlok, 2005* dan *Suwardjoko P. Warpani, 2002* dapat disimpulkan bahwa terminal bus mempunyai fungsi sebagai :

- a. Terminal bagi penumpang adalah untuk kenyamanan menunggu, kenyamanan perpindahan dari satu moda atau kendaraan lain, tempat fasilitas-fasilitas informasi dan fasilitas kendaraan pribadi.
- b. Terminal bagi pemerintah adalah segi perencanaan dan manajemen lalu lintas untuk menata lalu lintas dan angkutan serta menghindari kemacetan, sumber pemungutan retribusi dan sebagai pengendali kendaraan umum.
- c. Terminal bagi operator adalah untuk mengatur operasi bus, penyediaan fasilitas istirahat dan informasi bagi awak bus dan sebagai fasilitas pangkalan.
- d. Terminal bagi pengguna umum adalah untuk fasilitas yang mendukung dalam suatu terminal antara lain mushola, toilet, loker tiket, pembelian, dll.

## 3. Jenis Terminal

Berdasarkan fungsinya masing-masing menurut *Warpani, 2002* terdapat dua jenis terminal, yaitu :

1. Terminal penumpang, yaitu prasarana transportasi jalan untuk keperluan menaikkan dan menurunkan penumpang, perpindahan

intra dan antar moda transportasi serta pengaturan kedatangan dan pemberangkatan kendaraan umum.

2. Terminal barang, yaitu prasarana transportasi jalan untuk keperluan memuat dan membongkar barang serta perpindahan intra dan antar moda transportasi.

#### **4. Terminal Penumpang**

Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 1995 indikator pelaksanaan pelayanan yang baik pada terminal yaitu :

##### **a. Indikator Terminal Penumpang**

###### **1. Keamanan**

Kriteria ini akan menilai sistem keamanan dari fasilitas transportasi penumpang.

###### **2. Pemeliharaan (*Preservation*)**

Kriteria ini akan menilai pemeliharaan pihak terkait dalam mempertahankan infrastruktur dan pelayanan di terminal penumpang.

###### **3. Manajemen**

Kriteria ini akan menilai bagaimana manajemen operasional terminal penumpang dapat mendorong manajemen yang lebih baik, sehingga sistem operasional terminal penumpang dapat lebih baik.

4. Aksesibilitas

Kriteria ini akan menilai bagaimana suatu terminal penumpang dapat meningkatkan akses pelayanan bagi penumpang.

5. Sistem Keterhubungan (*Connectivity*)

Kriteria ini akan menilai bagaimana pemaduan transportasi terminal penumpang memiliki keterhubungan terminal penumpang lainnya.

6. Reliability

Kriteria ini menilai bagaimana pemaduan transportasi terminal penumpang dapat meningkatkan waktu tiap moda dan atau mengurangi waktu tempuh perjalanan.

b. Fungsi Terminal Penumpang

1. Memuat penumpang ke atas kendaraan transportasi dan menurunkannya.
2. Memindahkan dari satu kendaraan ke kendaraan lainnya.
3. Menampung penumpang dari waktu tiba dan sampai waktu berangkat, seperti menyediakan kenyamanan penumpang.
4. Menyiapkan dokumentasi perjalanan, seperti menjual tiket penumpang dan memeriksa pesanan tempat penumpang.
5. Menyimpan kendaraan dan komponen lainnya, memelihara dan menentukan tugas selanjutnya.

6. Mengumpulkan penumpang di dalam ukuran ekonomis untuk dapat diangkut dan menurunkannya sesudah tiba ditempat tujuan.
- c. Tipe Terminal Penumpang
1. Terminal penumpang tipe A  
Merupakan terminal penumpang yang berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota antar provinsi, atau angkutan lalu lintas batas negara, angkutan kota dan angkutan pedesaan.
  2. Terminal penumpang tipe B  
Merupakan terminal penumpang yang berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam provinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan.
  3. Terminal penumpang tipe C  
Merupakan terminal penumpang yang berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan.

## **E. Integritas Pegawai Negeri Sipil**

### **1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia “Pegawai” berarti “orang yang bekerja pada pemerintahan (perusahaan dan sebagainya)” sedangkan “Negeri” berarti Negara atau pemerintahan, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada pemerintahan atau Negara.

Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dijelaskan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. pegawai negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam menjalankan tugasnya pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## **2. Kewajiban Pegawai Negeri**

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Bab VI Pasal 23 :

Pegawai ASN (termasuk pegawai negeri sipil) wajib: a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah; b. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; c. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang; d.

menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; e. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab; f. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan; g. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **3. Pengertian Integritas**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012-2016), pengertian integritas adalah mutu, sifat, dan keadaan yang menggambarkan kesatuan yang utuh, sehingga memiliki potensi dan kemampuan memancarkan kewibawaan dan kejujuran. Integritas lebih menyangkut "*heart*" (hati) yaitu kemampuan olah nurani yang mencakup antara lain kejujuran, ketulusan, komitmen dan sebagainya.

Girindrawardhana (2012) berpendapat, integritas dalam wilayah individu bisa dipahami sebagai individu yang memiliki kesatuan sikap mental, pikiran, tindakan yang selaras dengan nilai-nilai baik dan diyakini bermanfaat bagi dirinya sendiri dan organisasi sebagai bagian penting dari suatu lingkungan yang lebih besar. Dalam konsep tentang integritas terdapat kombinasi dari nilai-nilai kejujuran, loyalitas, komitmen dan niat perbaikan. Nilai-nilai ini bukan hanya berada di

dalam sikap mental atau pikiran diri individu tetapi musti muncul dalam bentuk tindakan yang kongruen.

Dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2013 (Lampiran 1-f) tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, integritas adalah “adikalanya dalam melaksanakan tugas bersikap jujur, ikhlas, dan tidak pernah menyalahgunakan wewenangnya serta berani menanggung risiko dari tindakan yang dilakukannya”.

#### **4. Pentingnya Integritas**

Menurut *Wayan Gede* pengajar ilmu pemerintahan Universitas Warmadewa, penegakkan integritas dan etika bisa membuka peluang bagi peningkatan IPK (Indeks Persepsi Korupsi) Indeks tersebut mengukur persepsi terhadap tingkat korupsi pada sektor publik dalam dan untuk mengambil potret sesaat persepsi korupsi di negara yang disurvei. Indeks pengukuran memiliki skala antara 0 (sangat korup) sampai dengan 10 (sangat bersih). Penegakan integritas dapat menurunkan peringkat korupsi Indonesia bila memenuhi setidaknya tiga hal. Pertama, secara sistemik dengan adanya pembenahan dan pemberdayaan suprastruktur maupun infrastruktur lembaga, serta penguatan kapasitas sumberdaya aparat. Kedua, secara abolisionistik dengan adanya peningkatan kesadaran hukum, partisipasi masyarakat dan penegakkan hukum. Dalam kaitan ini survei integritas yang telah dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap pejabat-

pejabat tinggi negara Republik Indonesia patut didukung. Dalam survei integritas tersebut setiap pejabat publik akan dipantau dan dinilai diantaranya berdasarkan penyerahan laporan kekayaannya, kemungkinan menerima suap, dan dugaan penyelewengan lainnya. Ketiga, cara moralistik dengan menegakkan sistem integritas terutama di sektor publik dengan memegang teguh prinsip dan sikap pejabat untuk tidak melakukan korupsi dan tindakan-tindakan mal-administratif lainnya. Pejabat yang berintegritas menggunakan kekuasaan dan kewenangannya hanya untuk tujuan yang sah menurut hukum.

Integritas dapat meningkatkan pelayanan publik melalui aspek proses dan *output* pelayanan. Karena tujuan utama pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan penggunanya, maka penyedia layanan harus mampu mengidentifikasi kebutuhan pengguna layanannya untuk memastikan pelayanannya tepat guna dan tepat sasaran.

## **5. Faktor-Faktor dan Tindakan-Tindakan yang Dapat Melemahkan Integritas**

### **a. Individual**

Kelemahan yang ada pada individual atau orang perorangan adalah salah satu faktor penting. Kelemahan tersebut dapat berupa ketiadaan rasa religius dalam kehidupannya, dan juga ketiadaan apresiasi terhadap nilai-nilai kemuliaan disertai dengan lemahnya disiplin diri dan etika dalam bekerja, juga adanya sifat tamak dan egois, hanya mementingkan diri sendiri saja. Biasanya hal ini terjadi

karena pendidikan yang rendah baik formal maupun non formal. Semua kelemahan tersebut tentu akan mengurangi integritas. Hal lainnya adalah jika individual hanya berpikir dari satu sisi saja, yaitu hanya melihat kelemahan orang lain, tapi enggan menyadari kelemahan diri sendiri, atau menolak untuk mengakui atau mengatasi kelemahannya tersebut. Keinginan yang tidak sesuai dengan kemampuan, sehingga menyebabkan individual tersebut cenderung untuk melakukan korupsi, malpraktek, penyalahgunaan kekuasaan dan kelakuan amoral lain. Kemungkinan untuk korupsi akan semakin meningkat jika tidak ada nilai-nilai kemuliaan yang dimiliki.

b. Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah sangat vital dalam pembangunan kultur suatu organisasi atau masyarakat juga dalam peningkatan level integritasnya. Kepemimpinan dari berbagai level harus mampu memecahkan masalah dan mempunyai keinginan politis untuk memberikan pedoman dalam melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Ketiadaan *political will* akan menghasilkan adanya keruntuhan integritas. Hal yang sama akan terjadi jika pimpinan tersebut tidak dapat dijadikan teladan, yang tidak ada kesatuan antara perkataan dan perbuatan. Pemimpin harus sangat taat pada hukum, prosedur dan aturan. Instruksi dari pemimpin yang berlawanan atau tidak sesuai dengan hukum, prosedur dan aturan akan mengurangi integritas.

c. Sistem dan Prosedur

Sistem dan prosedur mempunyai banyak dimensi. Menurut *National Integrity Plan (NIP) Malaysia* maka ada 6 aspek dari sistem dan prosedur yang dapat mempengaruhi integritas yang akan menjadi perhatian disini, yaitu:

1. Ketiadaan transparansi dalam manajemen kepentingan publik, misal masalah tender;
2. Kelemahan sistem, prosedur dan pedoman implementasi tugas. Kelemahan ini dapat menjadikan adanya ketidakcakapan, kebingungan dan perselisihan pada level implementasi;
3. Tidak efektif karena penyelenggaraan yang buruk;
4. Ketiadaan pengamatan dan evaluasi yang memadai tentang efektivitas strategi dan program;
5. Terbatasnya atau ketiadaan sumber daya manusia dan material yang akhirnya akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan;
6. Tidak mutakhir dan ketidakjelasan kerangka hukum, dan adanya kontradiksi pada beberapa perundang-undangan.

d. Struktur dan Institusi

Struktur dan institusi merupakan komponen penting dalam memastikan berjalannya administrasi pemerintahan dan sektor swasta, sebagaimana juga akan berjalan baiknya fungsi kemasyarakatan. Struktur organisasi harus sistematis dan berfokus pada tujuan yang jelas dan dapat dicapai. Struktur organisasi juga

harus ditinjau dari waktu ke waktu supaya menemukan permintaan dan kesempatan baru. Setiap struktur yang tidak bagus, tidak fokus dan ketinggalan zaman akan menjadikan terbuangnya sumber daya dan menjadi tidak efektif dalam proses pencapaian hasil yang diinginkan. Institusi memainkan peran penting dalam keseluruhan sistem administrasi. Cakupan, tugas dan tanggung-jawab antara institusi yang berbeda memerlukan komunikasi yang terbuka dan menjaga koordinasi yang sesuai. Tumpang tindih atas cakupan, tugas dan tanggung-jawab dapat menimbulkan persaingan tidak sehat atau konflik antar institusi, pengabaian tugas atau melemahnya tanggung-jawab. Lemahnya koordinasi antar institusi juga dapat sampai pada hilangnya sumber daya dan tidak memuaskannya tugas yang dilaksanakan. Institusi yang tujuan atau kepentingannya bertentangan dengan yang lain juga dapat melemahkan integritas. Contohnya, beberapa institusi menjaga nilai-nilai yang baik sedangkan yang lain sebaliknya. Konflik kepentingan yang berkelanjutan antar institusi, bersama dengan konflik nilai dapat menyebabkan kebingungan dan krisis moral, yang kemudian akan melemahkan integritas individual, masyarakat, dan bangsa secara keseluruhan.

e. Budaya

Lingkungan memainkan peran penting dalam pembentukan nilai dan perilaku individual. Satu komponen penting lingkungan

adalah budaya yang terbentuk dari sejarah dan perkembangan zaman. Dengan demikian, budaya akan berubah dan dapat dibentuk untuk berubah. Suatu budaya yang menempatkan nilai yang tinggi pada integritas, akan membantu dalam menciptakan lingkungan yang kondusif yang akan membangunperbaikan pada karakter individual. Budaya yang tidak mementingkan integritas akan mempengaruhi individual menjadi seseorang yang lemah, tidak bertanggung jawab atau terbangun kebiasaan untuk lalai dalam bertanggung jawab atau melakukan kecurangan pada pihak lain. Manifestasi dari tidak baiknya budaya tersebut adalah menjadikan tidak adanya keinginan untuk melaporkan adanya sesuatu yang tidak semestinya terjadi (*blow the whistle*), atau memberikan kritik ketika kesalahan atau penyimpangan terjadi. Satu alasan adalah adanya ketakutan akan ada reaksi balasan yang muncul dari tindakan tersebut. Kemudian yang terjadi adalah mencari selamat dan menutupi masalah tersebut.

## **6. Fungsi Integritas**

Menurut Bernard, A dkk. 2008 ada dua fungsi integritas :

### **a) Fungsi Kognitif (pola pikir, peta kognitif)**

#### **1. Kecerdasan moral**

Kecerdasan moral terdiri atas pengetahuan tentang moral. Orang harus tahu mana hal yang benar dan salah tidak hanya secara hukum, tapi mana yang pantas dilakukan untuk kemanusiaan.

#### **2. Pemahaman diri**

3. Pengetahuan tentang diri sendiri tentang sesuatu yang buruk yang tidak boleh dilakukan
  4. Refleksi diri/pemahaman diri apakah sesuatu perbuatan benar atau tidak benar secara etik.
- b) Fungsi Afeksi (perasaan senang, dan perasaan bersalah atas tindakan yang dilakukan)
  - c) Kata Hati (sesuatu yang menurut perasaan sesuatu yang boleh/tidak boleh dilakukan)
  - d) Penghargaan pada diri sendiri.

## **7. Nilai Dasar Integritas**

- a) Orientasi tindakan didasarkan pada prinsip respek dan empati pada orang lain. Menghargai kehormatan orang lain dan menunjukkan kepedulian dan pertimbangan pada kepentingan dan kebutuhan serta kesejahteraan orang lain.
- b) Kesungguhan dan kemauan untuk menjalani hidup yang bermakna dan bertujuan.
  1. Orang yang hidup dengan integritas kehidupannya didorong oleh kemauan untuk hidup yang bermakna baik untuk diri sendiri maupun untuk orang lain.
  2. Budaya Jawa, ciri orang taqwa yang suka memberi dengan ikhlas tanpa mengharap kembali apa yang dia berikan.
- c) Disposisi kehidupan bahwa pilihan tindakan dalam menghadapi segala sesuatu itu berada dalam kontrol diri.

- d) Dalam menjalani kehidupan selalu didasarkan pada rasa optimis dan antusias. Optimisme dan antusiasme terlihat dari semangat dan sikap positif dalam menjalani kehidupan, bahwa masa depan akan bagus dan tidak ada masalah yang tidak bisa diselesaikan.

## **8. Aspek Kompetensi Integritas**

Menurut Bernard, A, dkk. 2008 pengukuran integritas menyangkut aspek berikut ini :

- a) Motivasi dan Dorongan Diri Dalam Diri

Memiliki motivasi diri yang sudah menjadi komitmen dirinya, dan ingin berbuat melebihi standar.

- b) Keberanian Moral dan Keteguhan Hati

Keberanian untuk berbuat dan mempertahankan apa yang diyakininya, menyampaikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang diyakini.

- c) Kejujuran

Kejujuran pada diri sendiri dan orang lain tentang niat dan kemampuan untuk melaksanakannya. Menyampaikan suatu kebenaran, dan secara terbuka menyampaikan apa yang merupakan niatnya. Berkomunikasi secara transparan dalam menyampaikan apa yang dikehendaki.

d) Konsistensi

Sifat konsisten dalam menerapkan prinsip kehidupan dan tata nilai dalam segala aspek kehidupan, dalam keluarga, masyarakat dan pekerjaan.

e) Komitmen

Keteguhan untuk mencapai semua komitmen diri yang sudah disampaikan dalam janji (sumpah jabatan, fakta integritas, dll) betapapun besarnya tantangan dan kesulitan yang dihadapi.

f) Rajin Bekerja

Memiliki sikap positif pada pekerjaan dan rajin bekerja, tabah dalam menghadapi kesulitan dan tantangan pekerjaan.

g) Disiplin Diri

Disiplin diri dalam menjalani kehidupan sejalan dengan nilai-nilai dan prinsip kehidupan yang menjadi acuan masyarakat universal. Sifat disiplin adalah dorongan dari dalam diri. Disiplin dalam menjalankan kehidupan sesuai dengan arahan moral yang sejalan dengan prinsip universal dalam menjalankan komitmen pada diri sendiri dan orang lain.

h) Tanggung Jawab

Penerimaan tanggung jawab pada :

1. Sasaran dan aspirasi yang ingin dicapai,
2. Keterbatasan dan kekuatan yang ada pada dirinya,
3. Pilihan yang dia lakukan

4. Orang lain dan institusi tempat dia bekerja dan berhubungan dengan orang lain.
  - i) Bisa Dipercaya  
Menunjukkan reputasi sesuai kata dan perbuatan, komitmen dan tanggung jawab pada akibat perbuatannya pada orang lain.
  - j) Adil  
Dalam pengambilan keputusan dan memperlakukan orang lain tidak pilih kasih.

Dari 10 aspek kompetensi integritas, peneliti mengambil 3 aspek utama yaitu kejujuran, disiplin, dan bertanggung jawab. Hal tersebut mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang memiliki kewajiban menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan. Selain itu menurut Permentan 2008 prinsip sikap dan perilaku Pegawai Negeri Sipil yang dilandasi oleh unsur jujur, berani, bijaksana, dan bertanggung jawab untuk membangun kepercayaan guna memberikan dasar bagi pengambilan keputusan yang andal.

## **9. Integritas Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai negeri sipil didalam menjalankan tugasnya dituntut untuk memiliki kualitas integritas yang baik. Integritas pada pegawai negeri disebut integritas PNS yaitu prinsip sikap dan perilaku pegawai negeri sipil yang dilandasi oleh unsur jujur, berani bijaksana dan bertanggung jawab untuk membangun kepercayaan guna memberikan

dasar bagi pengambilan keputusan yang andal (Permentan, 2008). Dalam perannya sebagai pelayan publik seorang pegawai negeri sipil khususnya yang langsung memberikan pelayanan pada masyarakat hendaknya dituntut untuk memiliki integritas yang tinggi sehingga tetap patuh terhadap peraturan dan menjaga kode etik yang terkait profesionalisme.

Pegawai Negeri Sipil sebagai pelayanan publik, harus memiliki nilai-nilai yang harus ditanamkan dan disepakati sebagai pola perilaku PNS / ASN, nilai-nilai dimaksud antara lain :

- 1) *Voorruitzen*, memandang (*envision*) sejauh mungkin ke depan, tidak hanya sebatas masa jabatan, masa kerja, dan masa hidup.
- 2) *Conducting*, bermakna menciptakan harmoni antar kegiatan dengan instrument yang berbeda dan dilakukan oleh aktor yang berlainan, oleh *conductor* dengan mengoreksi sedini dan setegas mungkin tiap “bunyi nada” atau langkah sumbang senyaris apapun, guna membangun kinerja bersama semua komponen sebuah unit kerja.
- 3) *Coordinating*, bermakna membangun komitmen bersama antar unit kerja yang berbeda-beda, agar yang satu tidak merugikan tetapi mendukung yang lain, dalam rangka mencapai kinerja masing-masing unit kerja secara optimal dalam rangka mencapai tujuan bersama secara keseluruhan.
- 4) *Peace-making*, bermakna membangun kedamaian, kerukunan, keamanan, dan ketertiban di “akar rumput” (*grass root*) oleh

pamong terbawah melalui kesepakatan (*beslissing*) konsisten terus-menerus dengan warga masyarakat.

- 5) *Residu-caring*, Bermakna mengurus (sesuai yang dianggap) sampah atau sisa-sisa, kendatipun orang lain yang berpesta, baik urusan yang tidak/belum termasuk tupoksi unit kerja manapun, maupun urusan yang tak satu unit kerja pun bersedia mengurusnya karena tidak menguntungkan bahkan merugikannya, sesegera mungkin, karena semakin cepat dan tidak menentu perubahan, semakin banyak produksi sampah.
- 6) *Turbulence-serving*, bermakna mengantisipasi dan melayani dalam arti memberdayakan, melindungi, dan menyelamatkan manusia dan lingkungannya,
- 7) *Freies ermessen*, bermakna menunjukkan keberanian untuk melakukan *turbulence serving* di atas, di luar batas aturan yang ada sekalipun, atas inisiatif sendiri, berdasarkan keputusan batin yang diambil secara bebas, untuk dipertanggungjawabkan kemudian kepada semua pihak, dan siap menanggung segala resikonya (tanpa kambing hitam).
- 8) *Generalist and specialist function*, bermakna (belajar untuk) mengetahui sedikit demi sedikit tentang semakin banyak hal (*to know less and less about more and more*), berpengetahuan luas guna mengidentifikasi dan membangun kebersamaan (tunggal ika) antar masyarakat yang berbeda-beda

9) *Responsibility*, yang mengandung makna mempertanggungjawabkan:

- a. Pelaksanaan tugas (perintah, amanat, mandat)
- b. Sumpah dan janji jabatan atau profesi (kontraktual)
- c. *Self-commitment* (janji kepada diri sendiri, nazar, pengakuan, dan sumpah-sebagai-bukti yang agar mengikat perlu disaksikan),
- d. *Freies Ermessen*, kepada para pelanggan produk-produk negara.

10) *Magnanimous-thinking*, bermakna mengkonstruksi pikiran besar, pikiran yang memiliki kekuatan menerobos zaman, yang terbentuk berdasarkan kemerdekaan berpikir dan kemerdekaan mengeluarkan buah pikiran

11) *Omnipresence*, bermakna berarti tidak memosisikan diri sebagai pengaruh melainkan membangun citra (*image building*) pemerintahan sedemikian rupa sehingga pemerintah itu tidak terlihat sebagai sesuatu yang jauh dan yang asing, tetapi terasa hadir di mana-mana dan kapan saja. (Ahmad Husni Hamim, Kemenag.go.id, 2105).