

Tri Yuniningsih, dkk

BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK



PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNDIP SEMARANG
2017



BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

DISUSUN OLEH :

Tri Yuniningsih, dkk

Penerbit

PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNDIP SEMARANG

2017

BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

Tri Yuniningsih, dkk

ISBN :

Cetakan I : 2017

Diterbitkan oleh :

Program Studi Doktor Administrasi Publik Press

FISIP-UNDIP

Gd. Program Pascasarjana TTB.B Lt.5

Jl. Imam Bardjo SH No.3-5 Undip Pleburan Semarang

Telp/Fax. (024) 8451567

Email : programdap@yahoo.com, prodidap@gmail.com

Editor :

Tri Yuniningsih

Desain sampul dan Tata letak

Solekah

Hak cipta dilindung Undang-Undang

Dilarang mencetak dan menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara dan dalam bentuk apapun tanpa seijin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala Berkah, Rahmat, Taufiq serta Hidayah-Nya sehingga Bunga Rampai Etika Administrasi Publik ini tersusun. Selanjutnya kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
2. Ketua Departemen Administrasi Publik FISIP –UNDIP.
3. Ketua Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP.
4. DAP Press dan staf yang turut membantu diterbitkannya modul ini.
5. Semua pihak yang telah membantu dalam perencanaan, pelaksanaan sampai terbitnya modul ini yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari modul ini masih jauh dari sempurna , oleh karena itu kritik dan saran guna penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Semarang, Juni 2017

Penulis

DAFTAR ISI

1. Etika Administrasi Dan Kepemimpinan Publik <i>Kartiko Bramantyo Dwi Putra, Windi Dian Pertiwi</i>	1-22
2. Azaz-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik/Layak <i>Aji Ima Nurrohman, Munna Rafika R,Ayu Maharsi Cendanawangi</i>	23-38
3. Etika Administrasi dan <i>Governance</i> <i>Tri Yuniningsih, Rina Astuti C., Rizky Faradila</i>	39-51
4. Kode Etik Birokrasi atau Pemerintah <i>Muhammad Fawwaz, Indri Setiawati, Chintia Puja Dewi</i>	52-73
5. Etika Kelembagaan Dalam Penyelenggaraan Daerah Otonomi Baru (DOB) <i>Titi Darmi, S.Pd. M.Si.</i>	74-99
6. Etika Organisasi Birokrasi <i>Nina Widowati</i>	100-127
7. Etika Pelayanan Publik <i>Herbasuki</i>	128-154
8. Kode Etik Profesi <i>Yosefine Br. S, Shelma Janu M, Frisca Windia H</i>	155-189
9. Konsep Dasar Etika Administrasi. <i>Drs. Mochamad Mustam, MS.</i>	190-221
10. Konsep Etika dan Moral <i>Drs. Mochamad Mustam, MS.</i>	222-237

11. Responsivitas sebagai Bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Teori Administrasi Publik	238-278
12. Kode Etik Sebagai Pedoman <i>Tri Yuniningsih</i>	279-291

Etika Pelayanan Publik

Oleh :

Herbasuki^{*)}

Abstrak

Aparatur Sipil Negara/ASN berdasarkan UU No 5 tahun 2014 merupakan satu profesi. Sebagai profesi tentu harus mempunyai kode etik yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi yang diemban. Salah satu tugas ASN adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Hasil penelitian ORI (2016) menyebutkan pelayanan publik masih belum memuaskan masyarakat baik di level kementerian, provinsi maupun kabupaten/kota. Penyebabnya antara lain komitmen, etika dan kepemimpinan (Lukman, 2000; Dorasamy, 2010). Etika memberikan tuntunan moral apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan apa yang buruk atau yang oleh Keban (2008) dianalogikan dengan sistem sensor pada administrasi negara. Etika dapat juga diartikan sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik” atau oleh Denhardt (Keban, 2008) disebut sebagai *professional standards* yang seharusnya dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik. Kode etik ini, berfungsi sebagai pedoman dan alat kontrol langsung bagi perilaku pelayan publik dalam bekerja. Sesuai amanah PP No 11 tahun 2017 bagi organisasi profesi yang belum mempunyai kode etik harus segera menyusun kode etik dan kode perilaku. Kode etik harus mampu diimplementasikan, dan dinilai implementasinya, sehingga jika diperlukan dapat direvisi untuk terus beriringan dengan perkembangan jaman.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Pengantar

Pelayanan publik merupakan suatu kebutuhan azasi yang seharusnya diterima oleh warganegara dengan sebaik-baiknya. Namun kenyataannya warganegara yang membutuhkan pelayanan publik diperlakukan dengan tidak adil, bersifat deskriminatif dan manipulatif. Kondisi seperti inilah yang menjadi tanggungjawab pemerintah sebagai penyedia pelayanan untuk terus menerus melakukan perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik.

Hal tersebut sejalan dengan tuntutan masyarakat, agar mendapatkan pelayanan yang berkualitas, memiliki kejelasan dalam hal prosedural, biaya maupun waktu. Tuntutan tersebut sebagai akibat sikap aparaturnya penyelenggara pelayanan yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Harapan ini sering didasari pada norma, nilai, etika dan moral yang berkembang dan diakui di masyarakat tersebut. Penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan publik diharapkan sesuai dengan etika yang ada dan telah disepakati. Masyarakat selalu menilai perilaku dan tindakan-tindakan pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya apakah sejalan dengan prinsip-prinsip etika dan moral atau tidak (Rohman, 2008).

Manufisa dalam Nirmala Dorasamy(2010), menyebutkan perilaku yang tidak etis adalah : (1) *Lack of responsiveness to the needs of clients*, (2) *Tardiness in the discharge of duties*, (3) *Manifestations of inefficiency and ineffectiveness* dan (4) *Corruption*. Perilaku korupsi oleh Adeyinka O. (2014) dielaborasi dalam beberapa tindakan berikut : (1)

Deliberate deception, (2) Sale of information or espionage, (3) Gratification for services render and (4) Unlawful conduct.

Kondisi tersebut menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Lebih luas lagi, pelayanan publik menjadi cerminan pemerintah, sehingga terdapat korelasi antara kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah. Namun etika ini tidak mudah dalam penerapannya, karena merujuk pada moral dan perilaku seseorang, sehingga harus terinternalisasi dengan baik kepada setiap aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaiankegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhanpelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undanganbagi setiap warga negara dan pendudukatas barang, jasa, dan/atau pelayananadministratif yang disediakan oleh penyelenggarapelayanan publik. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara maka penyelenggara pelayanan publik harus bersifat adil tidak diskriminatif sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Didalam undang-undang UU No 25 tahun 2009 diatur mengenai hak masyarakat sebagai penerima atau pengguna layanan, salah satunya yaitu “masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan”. Berdasarkan ketentuan tersebut bermakna bahwa seluruh masyarakat berhak meminta

pemenuhan atas haknya, atas pelayanan yang berkualitas kepada penyelenggara pelayanan. Namun pada kenyataannya masih sering ditemukan pelayanan yang kurang memuaskan. Permasalahan ini dilatar belakangi karena rendahnya semangat melayani aparat pelayan publik. Berbagai tulisan aduan tentang masih buruknya pelayanan publik dapat dibaca dalam berbagai media massa.

Bagi masyarakat pelayanan publik merupakan hal yang menjengkelkan. Bagaimana tidak menjengkelkan, untuk mendapatkan pelayanan yang murah cepat adil dan transparan masih bersifat harapan. Di tingkat kementerian penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 25 kementerian menunjukkan bahwa sebanyak 44 persen atau 11 kementerian masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi, 48 persen atau 12 kementerian masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 8 persen atau 2 kementerian masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah. Adapun penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 33 pemerintah provinsi (pemprov) menunjukkan bahwa sebanyak 39,39 persen atau 13 pemprov masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi, 39,39 persen atau 13 pemprov masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 21,21 % atau 7 pemprov masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah (Ombudsman, 2016).

Berdasarkan UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik standar pelayanan adalah : “Standar pelayanan adalah tolok ukur yang

dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Standar pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) diantaranya meliputi prosedur, waktu, biaya dan persyaratan, penanganan pengaduan (Permenpan RB No 15 tahun 2014) yang harus terpampang jelas dalam ruang pelayanan.

Berdasarkan hasil penilaian kepatuhan terhadap standar pelayanan yang dilakukan oleh Ombudsman maka penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikatakan kurang optimal atau belum dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat yang membutuhkan. Mengapa penyelenggara pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun di daerah belum dapat memberikan pelayanan terbaik merupakan suatu kajian yang menarik untuk dibahas lebih lanjut. Apakah kondisi ini berkaitan dengan etika pelayanan publik yang belum sepenuhnya dihayati dan sekaligus dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik? Jadi kajian etika sangat diperlukan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berorientasi kesejahteraan masyarakat bukan golongan.

Pelayanan Publik

Dalam literatur administrasi publik, Denhart (Hardiyansyah, 2011) membagi paradigma administrasi publik menjadi tiga paradigma yaitu *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS), yang terlihat dalam Tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1:
Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration/ OPA</i>	<i>New Public Administration/ NPA</i>	<i>New Public Service/ NPS</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan publik	Kepentingan publik hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customers</i>	<i>Citezens</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>

Aspek	<i>Old Public Administration/ OPA</i>	<i>New Public Administration/ NPA</i>	<i>New Public Service/ NPS</i>
Akuntabilitas	Herarki administratif dengan jenjang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek : akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai otoritas <i>top down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Hardiyansyah, 2011

Dasar teoritis dan fondasi epistemologi NPS adalah teori demokrasi. Lebih lanjut teori ini menyatakan bahwa persamaan dan kebebasan individu diperkenankan. Konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai, responsivitas birokrasi publik ditujukan kepada *citizen's* (warganegara) bukan *customer*. Peran pemerintah sebagai *servicing*, akuntabilitas terdiri dari multiaspek : akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar

profesional. Struktur organisasi merupakan struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal dan asumsi terhadap motivasi pegawai adalah pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat. Perubahan paradigma tersebut untuk model Indonesia telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti yang terdapat dalam UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam undang-undang tersebut sudah berupaya untuk memperlakukan warganegara sebagai *citizens*, bukan pelanggan dan berorientasi kepada kepentingan pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi hal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada publik. Bagaimanapublik / warganegara menjadi tersenyum dan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh setiap aparatur sipil negara menjadi suatu keniscayaan yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan publik. Hal tersebut merupakan pengejawantahan nilai-nilai demokrasi. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan menjadi hal yang tidak dapat dielakkan.

Peranserta atau keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik diatur dalam pasal 39 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam ayat 1 disebutkan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Ayat 2 menyebutkan peranserta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerjasama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat,

serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Adapun ayat 3 menyatakan masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, sedangkan tatacara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, yaitu melalui Permenpan No 13 tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat dan Permenpan RB no 15 tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan. Dalam Permenpan RB no 15 tahun 2014 tersebut diatur prinsip-prinsip penyusunan standar pelayanan, yaitu :

1. Sederhana.
Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif.
Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3. Akuntabel.
Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4. Berkelanjutan.
Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatankualitas dan inovasi pelayanan.
5. Transparansi.
Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan.
Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda

status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Adapun komponen Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, dalam peraturan ini dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

A. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) meliputi:

- 1) Persyaratan
- 2) Sistem, mekanisme, dan prosedur
- 3) Jangka waktu pelayanan
- 4) Biaya/tarif
- 5) Produk pelayanan
- 6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan

B. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan internal organisasi (*manufacturing*) meliputi:

- 1) Dasar hukum
- 2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
- 3) Kompetensi pelaksana
- 4) Pengawasan internal
- 5) Jumlah pelaksana
- 6) Jaminan pelayanan
- 7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
- 8) Evaluasi kinerja pelaksana

Keberadaan Permenpan no 15 tahun 2014 sebagai pedoman dalam penyusunan standar pelayanan yang merupakan penjabaran UU No 25 tahun 2009. Standar Pelayanan inilah yang harus disusun dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan melibatkan masyarakat. Setiap penyelenggara pelayanan publik baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung wajib menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan untuk setiap jenis pelayanan. Tujuan disusunnya standar pelayanan adalah sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pelayanan di lingkungan masing-masing.

Pengabaian terhadap standar pelayanan berpotensi mengakibatkan memburuknya kualitas pelayanan. Hal ini bisa diperhatikan melalui indikator-indikator kasat mata, misalnya jika tidak terdapat standar biaya yang dipampang, maka potensi pungli, calo, dan suap menjadi lumrah di kantor penyelenggara pelayanan publik tersebut. Peran sumberdaya manusia sebagai pelaksana menjadi sangat penting dalam perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik.

MarioBaggini menawarkan konsep *Human Governance* yang menyerukan pembaharuan dalam tata hubungan antar negara dan warganya secara menyeluruh. *Human Governance* dapat dirumuskan sebagai : “ konsep yang memberikan penajaman bentuk bagi cita-cita yang sudah dirumuskan bersama” . *Human Governance* tidak hanya mengemukakan secara *taken for granted* konsep-konsep partisipasi, perencanaan dan dialog saja, akan tetapi juga mengidentifikasi model

yang dapat digunakan sebagai referensi dan mengusulkan adanya *handbook* yang dijadikan semacam deklarasi (Thoha, 2008). *Human Governance* bertujuan agar proses administrasi negara menghargai individu manusia sebagai subyek yang dapat memainkan berbagai peran dalam mewujudkan keberhasilan pemerintahan. Adapun prinsip-prinsip *Human Governance* antara lain : partisipasi, kinerja administrasi pemerintahan yang adaptif dan realibilitas. Prinsip partisipasi ditandai dengan adanya forum bagi administrasi negara dan warga negara untuk bertukar informasi dan dialog. Selain itu juga juga dapat dipergunakan sebagai upaya untuk menilai peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) dan jaminan terhadap hak warga negara untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Prinsip kinerja administrasi pemerintahan dipahami sebagai suatu tujuan dalam waktu dekat dapat diwujudkan oleh pemerintah melalui penggunaan standar pelayanan. Prinsip realibilitas ditujukan agar terjadi keseimbangan hubungan antara negara, institusi dan warga. Keseimbangan ini sebagai wujud adanya dialog dan terciptanya iklim yang saling menghargai antara negara dan warga negara.

Pemikiran MarioBaggininampaknya selaras dengan konsep standar pelayanan publik yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah kepada warga negara. Walaupun standar pelayanan telah disusun berdasarkan peraturan yang berlaku namun citra buruk penyelenggara pelayanan

publik masih melekat baik di tingkat pusat dan daerah. Hasil penelitian yang dilakukan ORI menunjukkan kondisi tersebut (2016).

Etika Pelayanan Publik

Beberapa faktor yang menyebabkan masih buruknya kinerja pelayanan publik antara lain : komitmen, kepemimpinan dan etika (Lukman, 2000; Dorasamy, 2010). Etika merupakan suatu faktor yang dapat mensukseskan tetapi juga sebaliknya menjadi pemicu dalam menggagalkan tujuan kebijakan, struktur organisasi, dan manajemen publik termasuk pelayanan publik. Bila moralitas para penyusun kebijakan publik rendah, maka kualitas kebijakan yang dihasilkanpun sangat rendah. Etika memberikan tuntunan moral apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan apa yang buruk atau yang oleh Keban (2008) dianalogikan dengan sistem sensor pada administrasi negara. Etika berasal dari bahasa Yunani : “*ethos*” yang berarti watak. Etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu. Adapun moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma (Kumorotomo, 2002). Bertens yang dikutip oleh Keban (2008) menyatakan paling tidak ada tiga arti penting etika, yaitu : (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”, (2) sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang

sering dikenal dengan “kode etik”, (3) sebagai ilmu yang tentang yang baik dan buruk dan dikenal dengan “filsafat moral”. Wignyosubroto (Widodo, 2007) menyimpulkan etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan sebagai standar, pedoman, referensi atau acuan orang-orang untuk berperilaku dalam kelompok sosial tertentu. Pengertian tersebut menyiratkan bahwa etika adalah kekuatan normatif yang tumbuh “dari dalam” (*self control*) untuk mengendalikan perilaku seseorang atau kelompok orang. Etika merupakan refleksi *self control* dan bukan *social control*.

Etika pelayanan publik merupakan bidang etika terapan atau etika praktis. Etika pelayanan publik tidak berkaitan dengan perumusan standar etika baru, tetapi berkaitan dengan penggunaan atau penerapan standar-standar etika yang telah ada. Etika pelayanan publik berkaitan dengan prinsip-prinsip atau standar-standar moral dalam menjalankan tanggung jawab peran aparatur birokrasi pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan bagi kepentingan publik. Fokus utama dalam etika pelayanan publik adalah apakah aparatur pelayanan publik, pegawai negeri atau birokrasi telah mengambil keputusan dan berperilaku yang dapat dibenarkan dalam sudut pandang etika, karena etika bersangkutan paut dengan bagaimana agar manusia mencapai kehidupan yang baik, maka penerapan etika dalam konteks pelayanan publik dimaksudkan agar pelayanan kepada masyarakat oleh aparatur birokrasi benar-benar memenuhi harapan masyarakat tersebut.

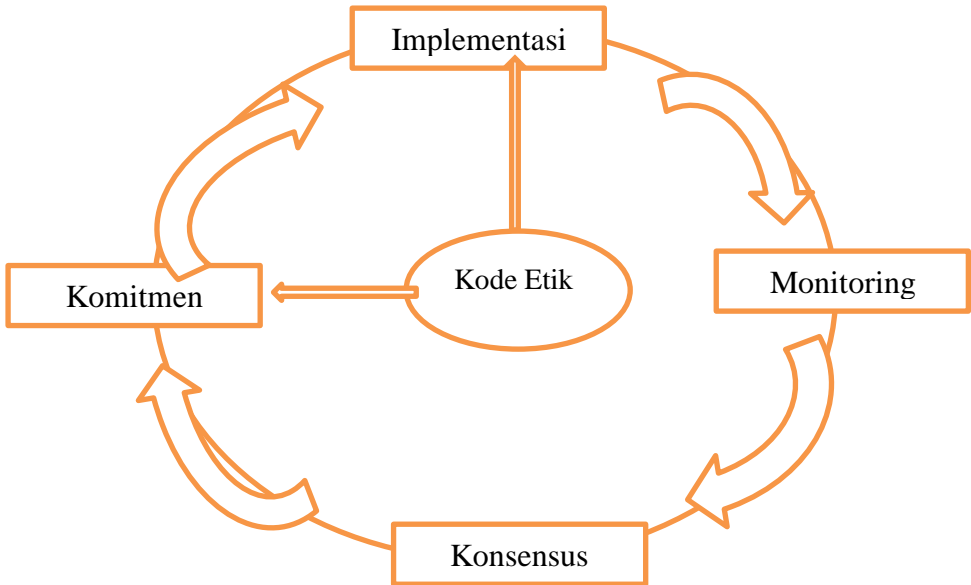
Dalam konteks pelayanan publik Denhardt mengartikan etika sebagai filsafat atau *professional standards* (kode etik) atau moral atau *right rules of conduct* (aturan yang berperilaku benar) yang seharusnya dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik (Keban, 2008) sehingga mampu mengeliminir berbagai kesalahan yang seharusnya tidak perlu terjadi. Kode etik ini, berfungsi sebagai alat kontrol langsung bagi perilaku pelayan publik dalam bekerja. Kode etik harus mampu diimplementasikan, dan dinilai implementasinya, sehingga jika diperlukan dapat direvisi untuk terus beriringan dengan perkembangan jaman.

Etika menjadi salah satu dimensi terpenting dalam administrasi publik ditujukan untuk kepuasan publik. Terdapat beberapa aliran/pendekatan etika yang berkembang selama ini yaitu : (1) teleologi, (2) utilitarianisme, (3) deontologi dan (4) *virtue ethics* (Keban, 2008). Pendekatan pertama dan kedua seringkali bertentangan satu sama lain, bahkan dalam beberapa kasus membingungkan publik. Etis tidaknya sesuatu ditentukan oleh tujuan atau manfaat menurut aliran/pendekatanteleologi, sedangkan pendekatan utilitarianisme menyatakan etis atau tidaknya sesuatu tergantung pada kemampuan menghasilkan kenikmatan atau mengurangi kesengsaraan. Pada pendekatan ini etika sangat peduli kepada kebahagiaan individu, kebahagiaan yang lebih besar dan lebih luas cakupannya. Kata kunci efisiensi mejadi penting, karena dengan memaksimalkan efisiensi maka layak disebut etis. Deontologi merupakan pendekatan yang menekankan

kewajiban, tugas, tanggungjawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Etis tidaknya sangat tergantung kepada apakah prinsip-prinsip utama telah diikuti atau tidak, misalnya dalam mendistribusikan pelayanan publik telah menerapkan prinsip *justice as fairness* atau tidak. *Virtue ethics* muncul sebagai reaksi terhadap aliran/pendekatan utilitarianisme dan deontologi. Pendekatan ini menekankan keharusan berbuat baik, tidak karena dorongan mendapatkan hasil atau keharusan mengikuti kewajiban atau prinsip yang ditentukan.

Aplikasi etika dalam praktek dapat dilihat dari Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik / penyelenggara pelayanan publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan profesi seperti dalam bidang hukum dan kedokteran. Keberadaan kode etik berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada. Kode etik harus diimplementasikan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika perlu ditegaskan agar publik semakin yakin bahwa pemerintah sungguh-sungguh akuntabel, seperti terlihat dalam gambar berikut :

Gambar 1:
Implementasi Kode Etik



Peraturan tentang kode etik pegawai negeri sipil telah dituangkan dalam PP No 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menurut PP tersebut (pasal 1 ayat 2) adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dalam pasal 7 PP No 42 tahun disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap

diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Etika dalam bernegara diatur dalam pasal 8 meliputi :

- a. melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- c. menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
- e. akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- f. tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah;
- g. menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif;
- h. tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Adapun etika dalam berorganisasi terdapat dalam pasal 9 sebagai berikut :

- a. melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. menjaga informasi yang bersifat rahasia;

- c. melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- d. membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
- e. menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
- f. memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
- g. patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
- h. mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
- i. berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

Etika dalam masyarakat diatur dalam pasal 10 yang meliputi :

- a. mewujudkan pola hidup sederhana;
- b. memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
- c. memberikan pelayanan secara cepat, tepal, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
- d. tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
- e. berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

Etika terhadap diri sendiri diatur dalam pasal 11 meliputi :

- a. jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar.
- b. bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;

- c. menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
- d. berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
- e. memiliki daya juang yang tinggi;
- f. memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
- g. menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;
- h. berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan.

Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil diatur dalam pasal 12 meliputi :

- a. saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yangberlainan;
- b. memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil;
- c. saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
- d. menghargai perbedaan pendapat;
- e. menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil;
- f. menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil;
- g. berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas

semua Pegawai Negeri Sipil dalam memperjuangkan hak-haknya.

Dengan adanya kode etik bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan sebagai bagian dari upaya meningkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik maka penyelenggara pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut (UU No 25 tahun 2009 pasal 34) sebagai berikut :

1. Adil dan tidak diskriminatif
2. Cermat
3. Santun dan ramah
4. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut – larut
5. Profesional
6. Tidak mempersulit
7. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar
8. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara
9. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
10. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan
11. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta pelayanan public

12. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat
13. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan dan /atau kewenangan yang dimiliki
14. Sesuai dengan kepantasan
15. Tidak menyimpang dari prosedur.

Perilaku penyelenggara pelayanan publik seperti tercantum dalam pasal 34 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mempunyai kesamaan dengan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yang terdapat dalam PP No 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Adanya kode etik akan melindungi perbuatan yang tidak profesional, ketaatan penyelenggara pelayanan publik terhadap kode etik merupakan ketaatan naluriah yang telah bersatu dengan pikiran, jiwa dan perilaku yang merupakan refleksi *self control*.

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah (pasal 1 UU No 5 tahun 2014 tentang ASN). ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip diantaranya: kode etik dan kode perilaku yang bertujuan menjaga martabat dan kehormatan ASN. Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar PegawaiASN(pasal 5) :

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN;

1. dan melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang merupakan penjabaran UU No 5 tahun 2014 menekankan pentingnya kode etik dalam beberapa pasalnya. Instansi pembina Jabatan Fungsional/JF memfasilitas penyusunan dan penetapan kode etik profesi dan kode perilaku JF (pasal 99). Organisasi profesi JF wajib menyusun kode etik dan kode perilaku profesi (pasal 101). Sistem Merit diharuskan menerapkan kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN (pasal 134). Pembentukan organisasi profesi dan penyusunan kode etik menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara/ Pegawai Negeri Sipil.

Penutup

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki sosok aparatur sipil negara/ pegawai negeri sipil, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka pencapaian

tujuan berbangsa maka pemerintah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada seluruh warga negara.

Pelayanan publik menurut UU No 25 tahun 2009 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. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada setiap warga negara penyelenggara pelayanan publik harus berdasarkan kode etik baik yang ada dalam peraturan sebagai aparatur sipil negara (PP No 42 tahun 2004) dan UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara maupun sebagai penyelenggara pelayanan publik (UU No 25 tahun 2009). Dalam PP No 42 tahun 2004 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil/ aparatur sipil negara wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Sesuai dengan amanah PP No 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu segera dibentuk organisasi profesi bagi yang belum ada dan menyusun kode etik dan kode perilaku. Kode etik menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya malpraktek, dan pada sisi lain

dapat untuk meningkatkan kinerja setiap aparatur sipil negara serta dapat menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Daftar Pustaka

- Ainur Rohman, Ahmad & dkk. 2010, Reformasi Pelayanan Publik, Malang, Averroes Press.
- Adeyinka O, Adebayo, 2014, *Ethical Issues in Public Service, International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 4, No. 5.
- Dorasamy, Nirmala, 2010, *Enhancing an ethical culture through purpose –directed leadership for improved public service delivery: A case for South Africa, African Journal of Business Management Vol.4 (1)*.
- Hardiyansyah, 2011, Kualitas Pelayanan Publik, Konsep Dimensi, Indikator dan Implementasinya, Yogyakarta, Gava Media.
- Keban, Yerimias T, 2008, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, konsep, teori dan isu, Yogyakarta, Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2002, Etika Administrasi Negara, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Lukman, Sampara, 2000, Manajemen Kualitas Pelayanan, Jakarta, STIA LAN Press
- ORI, 2016, Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan dan Kompetensi Penyelenggaraan Pelayanan Sesuai UU No 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Ringkasan Eksekutif, <http://www.ombudsman.go.id/index.php/laporan/laporan-penelitian.html>.
- Thoha, Miftah, 2008, Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Widodo, Joko, 2007, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja,
Malang, Bayumedia.

Peraturan Pemerintah RI No 42 tahun 2004, tentang Pembinaan
Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah RI No 11 tahun 2017, tentang Manajemen
Pegawai Negeri Sipil