

ANALISIS ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK
Studi pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia

TESIS

OLEH

SUSI AGUSTINA
NPM. 141801051



PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2016

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

ANALISIS ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK
Studi pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia

TESIS

OLEH

SUSI AGUSTINA
NPM. 141801051



PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2016

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

ANALISIS ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK
Studi pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2016

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 19/8/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)19/8/22

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Analisis Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Studi
Pada Kantor Camat Medan Helvetia**

N a m a : Susi Agustina

N P M : 141801051

Menyetujui

Pembimbing I




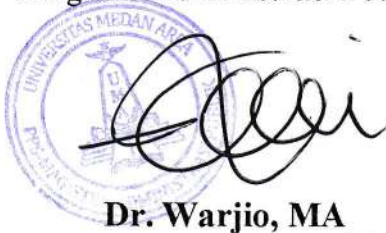
Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Drs. Kariono, MA

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 5 Nopember 2016

N a m a : Susi Agustina

N P M : 141801051



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Drs. Agus Suriadi, M.Si

Sekretaris : Ir. Azwana, MP

Pembimbing I : Dr. Warjio, MA

Pembimbing II : Drs. Kariono, MA

Penguji Tamu : Dr. Humaizi, MA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Nopember 2016

Yang menyatakan,

METERAI
TEMPEL

TGL. 20
3E AAAEF62708T333

6000
ENAM RIBU RUPIAH



Susi Agustina

A B S T R A K

ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK **Studi pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan**

N a m a : Susi Agustina
N P M : 141801051
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Drs. Kariono, MA

Etika, termasuk etika birokrasi mempunyai dua fungsi, yaitu: *pertama*, sebagai pedoman, acuan, refrensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela. *Kedua*, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji. Etika birokrasi dalam pelayanan publik selama ini belum sepenuhnya dapat dijalankan dengan baik sesuai dengan aturan dan standar yang telah ditetapkan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui etika birokrasi dalam pelayanan publik dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kecamatan Helvetia Kota Medan. Penelitian ini dilakukan secara deskriptif dengan mengambil sampel dari aparat kecamatan dan kelurahan sebanyak 50 orang dan sampel dari masyarakat sebanyak 47 orang. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan yang diukur dari, kebenaran (truth), kebaikan (goodness), keindahan (beauty), kebebasan (liberty), persamaan (equality), keadilan (justice), secara umum belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan baik terutama yang berkaitan dengan aspek kebenaran, kebaikan dan keindahan. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan adalah : faktor kepemimpinan dan sumberdaya. Dari kedua faktor yang berhubungan tersebut faktor sumberdaya manusia yang berkaitan dengan kemampuan dan keterampilan memiliki tingkat signifikansi yang sangat nyata atau sangat signifikan terhadap kinerja pelayanan publik. Perbaikan dari faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan terutama peningkatan dan penyempurnaan pada aspek: kemampuan dan keterampilan, sistem dan prosedur pelayan, faktor organisasi, pengawasan, konsistensi aparat birokrasi dalam pelayanan serta faktor komunikasi, hal-hal tersebut diatas akan secara linear menaikkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Kata Kunci : etika birokrasi, pelayanan publik.

A B S T R A C T

ETHICS OF BUREAUCRACY IN PUBLIC SERVICE Study at Sub District Office Medan Helvetia Medan

N a m e : Susan Agustina
N P M : 141801051
Study Program : Master of Public Administration
Supervisor I : Dr. Warjio, MA
Supervisor II : Drs. Kariono, MA

Ethics, including bureaucratic ethics, have two functions: first, as a guide, reference, reference for state administration (public bureaucracy) in carrying out its duties and authorities so that its actions in the organization are judged good, praiseworthy and undefiled. Secondly, bureaucratic ethics as a standard of judgment about the nature, behavior, and actions of the public bureaucracy is considered good, not blameworthy and praiseworthy. The bureaucratic ethics in public service so far has not been fully executed in accordance with the established rules and standards. This study aims to determine the ethics of bureaucracy in public service and analyze the factors that influence the application of bureaucratic ethics in public service in District Helvetia Medan City. This research was conducted descriptively by taking samples from subdistrict and village apparatus as much as 50 people and samples from the community of 47 people. The results of this study indicate that bureaucratic ethics in public service in Sub-District Office of Medan Helvetia Medan City is measured from, truth, goodness, beauty, liberty, equality,), in general not yet fully able to perform well, especially related to aspects of truth, goodness and beauty. Factors influencing the implementation of bureaucratic ethics in public service at Medan District Head Office Helvetia Medan are: leadership and resource factors. Of the two related factors, the human resources factors related to ability and skills have a very significant or very significant level of significance to the performance of public services. Improvement of the factors that affect the performance of the service, especially the improvement and improvement in aspects: skills and skills, systems and procedures servants, organizational factors, supervision, consistency of bureaucratic apparatus in service and communication factors, the things mentioned above will linearly improve the quality of service to the community.

Keywords : bureaucratic ethics, public service.

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul ” **Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik, Studi pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. A. Ya'kub Matondang MA, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi MAP, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan dan semangat untuk penyelesaian studi.
4. Bapak Drs. Kariono, MA sebagai Pembimbing II, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.
5. Bapak Camat Kecamatan Medan Helvetia beserta seluruh Staf yang telah memberikan ijin penelitian dan informasi dalam penyelesaian tesis ini.

6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Terimakasih pula kepada Suami dan anak-anaku tercinta serta semua fihak yang telah meberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Oktober 2016
Penulis

Susi Agustina

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	12
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	13
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Birokrasi	14
2.2. Etika	22
2.3. Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik	33
2.4. Etika sebagai Acuan dalam Pelaksanaan Tugas	35
2.5. Prinsip-prinsip Etika dalam Pelayanan Publik	40
BAB III : METODE PENELITIAN	
3.1. Jenis Penelitian	44
3.2. Lokasi Penelitian	44
3.3. Populasi dan Sampel Penelitian	44
3.4. Teknik pengumpulan data.	45
3.5. Variabel Penelitian.	46
3.6. Analisis Data.	46
BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	
4.1. Sejarah kecamatan Medan Helvetia	48
4.2. Visi dan Misi	49

4.3. Geografi.....	51
4.4. Demografi.....	53
4.5. Pelaksanaan Kegiatan Kecamatan	57

BAB V : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

5.1. Hasil Penelitian.....	71
5.1.1 Karakteristik Responden.....	71
5.1.2 Variabel Penelitian	74
5.2. Faktor Yang Mempengaruhi Etika Birokrasi Pelayanan.....	89
5.3. Analisis Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik	101

BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan.....	118
6.2. Saran-saran	119

DAFTAR PUSTAKA	120
-----------------------------	-----



BAB I PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Penelitian

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang kehadirannya tidak mungkin terelakkan. Birokrasi adalah sebuah konsekuensi logis dari diterimanya suatu asumsi bahwa negara mempunyai kewajiban mulia yaitu untuk mensejahterakan rakyatnya melalui media birokrasi. Sebagai perwujudan dari kewajiban tersebut, maka negara dituntut untuk terlibat langsung menyediakan barang dan jasa publik yang diperlukan oleh rakyatnya. Negara secara aktif terlibat dalam kehidupan sosial rakyatnya, bahkan jika perlu negara yang memutuskan apa yang terbaik bagi rakyatnya. Dalam rangka itulah, maka negara membangun suatu sistem administrasi yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyatnya yang disebut dengan istilah birokrasi.

Sekalipun tingkat sosial dan ekonomi suatu masyarakat telah meningkat, peran pemerintah tetap diperlukan untuk melaksanakan fungsi regulasi, alokasi, distribusi, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Fungsi-fungsi ini harus dilaksanakan oleh pemerintah agar tercapai keadilan dan pemerataan dalam masyarakat. Inti pemerintahan adalah sistem birokrasi yang diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal melalui fungsi-fungsi tersebut. Dalam kenyataannya, keberadaan birokrasi pemerintah seringkali dipandang secara dikotomis, selain dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan sehari-hari, birokrasi juga seringkali dianggap sebagai sistem yang

menyebabkan jalannya pemerintahan dan layanan publik tersendat dan bertele-tele.

Masalah tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia kurang dibahas secara luas dan tuntas sebagaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal, dalam literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik itu sendiri.

Berbicara tentang Etika Birokrai (Penyelenggara Negara) dewasa ini menjadi topik yang sangat menarik dibahas, terutama dalam mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa. Kecenderungan atau gejala yang timbul dewasa ini banyak aparat penyelenggara negara dalam pelaksanaan tugasnya sering melanggar aturan main yang telah ditetapkan. Etika Penyelenggara Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan moralitas dan mentalitas aparat penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan itu sendiri yang tercermin lewat fungsi pokok pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pengaturan atau regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Jadi berbicara tentang Etika Penyelenggara Negara berarti kita berbicara tentang bagaimana aparat penyelenggara tersebut dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan aturan yang seharusnya dan semestinya, yang

pantas untuk dilakukan dan yang sewajarnya dimana telah ditentukan atau diatur untuk ditaati dilaksanakan.

kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik (Kumorotomo (1996). Di Indonesia, etika birokrasi merupakan bagian dari aturan main dalam organisasi birokrasi atau pegawai negeri yang secara struktural telah diatur aturan mainnya, dan dikenal sebagai “Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PNS)”. Adapun dasar hukum ditetapkannya etika PNS adalah (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, (2) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas KKN, (3) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. (4) Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Tantangan besar yang kini dihadapi pemerintah adalah bagaimana menampilkan aparatur yang memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan moral, khususnya keadilan. Oleh karena itu, setiap aparat birokrasi wajib memahami asas-asas etis yang bersumber pada berbagai kebajikan moral, kemudian membina diri sehingga sungguh-sungguh menghayati asas-asas etis itu, dan terakhir benar-benar menerapkannya sebanyak mungkin dalam tindakan jabatannya (The Liang Gie, 1991).

Berkaitan dengan kondisi di atas, salah satu agenda kebijakan reformasi sebagaimana dinyatakan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XIMPR/1998, tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, diantaranya mengamanatkan agar menyiapkan sarana dan prasarana, program aksi dan perundang-undangan bagi tumbuh dan tegaknya etika penyelenggara negara. Kemudian ditegaskan kembali dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001, tentang Etika Kehidupan Berbangsa, diantaranya mengisyaratkan perlunya untuk mengakuialisasikan etika pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bemegara, yang mengacu pada cita-cita persatuan dan kesatuan, ketahanan, kemandirian, keunggulan dan kejayaan serta kelestarian lingkungan yang dijiwai nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

Amanat yang ditegaskan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di atas, melatar belakanginya perlunya menyusun instrumen hukum dalam bentuk ketentuan undang-undang yang sifatnya mewadahi dan memformulasikan nilai-nilai moral, prinsip dan norma-norma dasar etika serta mekanisme penegakan etika penyelenggara negara.

Etika penyelenggara negara (birokrasi) terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 – 2025 pada salah satu misi, yaitu: “mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh

wilayah negara Indonesia”, selain itu juga pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan point (d), yaitu: “Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip good governance”, dan pada Bab III tentang Program Pokok Pembangunan point (1), yaitu: Program Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang baik (Good Governance), tujuan dari program ini adalah untuk mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik”.

Dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang “membuka rahasia” atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan ke depan semakin berat karena standard penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Dan secara substantif, kita juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.

Gejala patologi (penyakit) birokrasi tersebut telah lama menggerogoti sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Patologi birokrasi merupakan sesuatu yang kompleks, karena memiliki keterkaitan dengan berbagai aspek organisasional, baik yang menyangkut struktur maupun kultur. Bentuk-bentuk patologi dan berbagai penyebabnya pada dasarnya dapat diidentifikasi, namun terapi atau solusi untuk mengatasinya bukanlah suatu hal yang mudah. Hal ini seperti yang dialami di Indonesia, dimana reformasi birokrasi telah lama

dilakukan oleh pemerintah, namun sampai saat ini sistem birokrasi belum mampu mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi.

Identifikasi terhadap bentuk-bentuk patologi birokrasi telah dilakukan oleh beberapa pakar administrasi, seperti yang akandiuraikan secara rinci pada bagian tinjauan pustaka. Beberapa pemikiran yang berkaitan dengan itu antara lain Caiden(dalam *Jurnal Public Administration Review* Vol. 51 No.6, hal. 492) yang secara alfabetikal merinci adanya 175 penyakit dalam organisasi termasuk birokrasi. Demikian jugahalnya dengan Siagian yang mengidentifikasi bentuk-bentuk patologi ke dalam lima kategori kelompok, yaitu: (1) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi;(2) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; (3) Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4)Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif; (5) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan(Siagian,1994:36).

Berkaitan dengan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, birokrasi publik tentunya memberikan kontribusi yang sangat besar, karena semua yang termasuk dalam lingkup penyelenggaraan negara tidak terlepas dari koteks *public service* dan *public affairs*.Barang dan jasa publik hendaknya dapat dikelola secara efisien dan efektif.Sedangkan konsekuensi dari pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab birokrasi. Dengan demikian peran

pemerintah yang sangat strategis tersebut akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya.

Tantangan besar yang dihadapi birokrasi adalah bagaimana mereka mampu melaksanakan kegiatan secara efisien dan efektif, karena selama ini birokrasi diidentikkan dengan kinerja yang berbelit-belit, struktur yang terlalu besar, penuh dengan kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tidak ada standar yang pasti. Sejumlah patologi birokrasi tersebut menjadi hambatan yang sangat berarti dalam rangka perwujudan suatu pelayanan yang memuaskan masyarakat. Atas dasar itulah sehingga birokrasi Indonesia sangat jauh dari apa yang disebut *good governance*.

Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik secara garis besar ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu: bagaimana pola penyelenggaraannya, dukungan sumber daya manusia dan kelembagaan (organisasi). Berdasarkan ketiga aspek tersebut, maka penelitian ini akan diarahkan untuk mengkaji aspek sumber daya manusia dengan penekanan pada perilaku aparat birokrasi dalam pelayanan publik, terutama perilaku yang bersifat patologis. Perilaku birokrasi yang bersifat patologis bukanlah merupakan hal yang berdiri sendiri, tetapi merupakan hasil interaksi antara berbagai aspek, seperti struktur birokrasi, serta berbagai aspek yang ada dalam lingkungan, terutama aspek budaya, serta aspek penerapan teknologi, terutama teknologi informasi sebagai penunjang dalam pemberian layanan.

Berbagai jenis atau bentuk penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat, antara lain ketika setiap mengurus sesuatu di kantor

pemerintah merasakan prosedur yang berbelit-belit, lamban atau membutuhkan waktu yang lama, membutuhkan biaya yang besar termasuk biaya-biaya tambahan, pelayanan yang kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme, dan lain-lain. Menghadapi berbagai penyakit birokrasi tersebut menyebabkan kinerja birokrasi sampai dewasa ini belum menunjukkan perubahan yang signifikan.

Belum optimalnya perubahan pada tubuh birokrasi dikarenakan secara internal masih menghadapi beberapa kendala antara lain; Pertama, dalam sudut pandang aparatur birokrasi, terutama pola karier tidak berjalan dengan semestinya yaitu masih banyak penempatan pejabat tidak menggunakan prinsip "*knowledge and basic competention*", tetapi lebih kental dengan orientasi kedekatan atau nepotisme. Kedua, perkembangan dewasa ini cenderung semakin marak praktek "politisasi birokrasi", menyebabkan terjadi disorientasi terhadap profesionalisme dan kompetensi. Ketiga, desain organisasi pemerintahan masih cenderung berbadan gemuk, sehingga tidak efisien dan efektif. Keempat, struktur organisasi pemerintahan yang kecil dan rampaing, berbentuk "*flat*" yang lebih mengandalkan keahlian dan kompetensi sebagai tenaga fungsional, sampai saat ini belum juga dilaksanakan sebagai kebijakan nasional dalam reformasi birokrasi bidang kelembagaan. Kelima, seiring dengan arah kebijakan perbaikan renumerasi pegawai, belum menunjukkan keseriusan pemerintah menetapkan perubahan renumerasi di setiap unit instansi pemerintah. Keenam, penataan alokasi fasilitas kerja pada semua jabatan negeri secara adil dan merata, belum menjadi landasan

kebijakan yang komprehensif dalam mengelola sumber daya aparatur yang profesional dan kompetens (Istianto,2011:143).

Citra buruk birokrasi juga terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* yang berbasis di Hongkong. Hasil penelitian lembaga ini menilai birokrasi Indonesia termasuk terburuk dan belum mengalami perbaikan berarti (Soebhan, 2000). Demikian juga penelitian yang dilakukan oleh Bank Dunia dan UGM tentang kinerja pelayanan publik dengan menggunakan sejumlah variabel, yaitu keadilan (*equity*), responsivitas, efisiensi pelayanan, suap dan rente birokrasi (Dwiyanto, dkk, 2003). Hasil *Good Governance Survey 2002* yang dilakukan oleh UGM tersebut dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi pelayanan publik di Indonesia yang masih sarat dengan kepentingan birokrasi. Birokrasi kita masih cenderung dilayani daripada melayani.

Penelitian lain tentang birokrasi, yaitu; Budaya Patron-klien terhadap perilaku birokrasi di daerah dilakukan oleh Kausar A.S (2006) menunjukkan bahwa budaya patron-klien sangat mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah daerah, utamanya memperlemah kinerja birokrasi dengan perilaku birokrasi yang menyimpang. Penelitian yang senada dengan itu dilakukan oleh Priyo Budi Santoso (1993) dan Masson C. Headly (2006) memiliki kesimpulan yang sama bahwa penyelenggaraan birokrasi di Indonesia sejak zaman kerajaan, sampai zaman pemerintah Orde Lama dan Orde Baru dan ditambahkan oleh Masson, sampai era reformasi belum menunjukkan perubahan, yaitu “corak birokrasi yang feodalistik” (Istianto, 2011:75).

Penelitian yang berkaitan dengan patologi birokrasi dilakukan oleh Monsod (2008) terhadap birokrasi pemerintah di Philipina. Hasilnya menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah Philipina memiliki tiga fitur *bureau-pathology*. Pertama tidak ada kejelasan kontrol atas jabatan: mana yang tunduk pada kewenangan prerogatif presiden, penunjukan politis dari kongres, dan sistem karir. Kedua, struktur insentif moneter dan non-moneter tidak berbasis kontribusi. Ketiga, kurangnya transparansi dalam peran dan kewenangan penasihat presiden, tidak ada kerangka acuan kerja yang jelas, dan tidak ada kerangka akuntabilitas terhadap entitas lain di luar kepresidenan.

Penelitian yang masih berkaitan dengan patologi birokrasi pelayanan publik, yaitu Studi Etika Pelayanan Publik (I Wayan Sudana, dkk, 2009) yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Denpasar. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya ketidakpuasan masyarakat yang dibuktikan dengan beberapa fenomena pemberian pelayanan seperti tindakan aparat yang mengharapkan balas jasa, adanya penyalahgunaan wewenang, menghindar dari tanggung jawab, pelanggaran terhadap aturan yang ditetapkan, dan munculnya diskriminasi dalam pelayanan.

Hal yang sama juga terjadi pada instansi pelayanan pertanahan di kantor BPN (Dwiyanto, dkk, 2008:193). Berdasarkan observasi, terlihat bahwa aparat sangat membedakan dalam memberikan sapaan kepada masyarakat pengguna jasa. Berdasarkan hasil observasi ini, sekitar 30 persen masyarakat pengguna jasa di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan pernah mengalami diskriminasi pelayanan yang dilakukan oleh aparat birokrasi. Salah

satu imbas dari perilaku birokrasi tersebut adalah adanya kecenderungan penggunaan perantara dalam menerima layanan. Berdasarkan data GDS 2006 (Dwiyanto, 2011: 89) menunjukkan prosentase warga yang menggunakan perantara pada saat mengurus pelayanan untuk mendapatkan Surat Izin Mengemudi (SIM) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Sertifikat Tanah, ternyata jenis pelayanan yang disebutkan terakhir memperlihatkan prosentase yang lebih tinggi, yaitu di Jawa mencapai 57, 50% dan 66,50% untuk luar Jawa.

Berkaitan dengan kualitas pelayanan publik, *Business Digest* sebagai salah satu lembaga survey ekonomi independen yang hasil penelitiannya dilansir majalah ekonomi SWA Sembada edisi Juni 2013 (Majid, 2013:105-7), dimana Medan menempati ranking ke-25 dari 50 kota di Indonesia dalam hal kekayaan atau sumber daya. Artinya, lembaga ini melihat Medan memiliki potensi yang besar untuk terus berkembang secara cepat dan memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tetapi Medan hanya menempati ranking 21 dari 25 kota yang disurvei sebagai daerah yang menarik untuk investasi. Hal ini ternyata disebabkan oleh masalah kualitas pelayanan publik.

Salah satu titik layanan publik dalam lingkup Kota Medan yang juga tergolong krusial, yaitu pelayanan administrasi publik. Fenomena menarik yang menjustifikasi adanya masalah layanan publik adalah adanya kecenderungan masyarakat yang membutuhkan layanan lebih memilih menggunakan perantara ketimbang mengurus secara langsung ke tempat pelayanan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan data GDS 2006, seperti yang telah disebutkan di atas merupakan suatu hal yang menarik untuk

dikembangkan. Kecenderungan penggunaan perantara dalam pemberian layanan administrasi pertanahan memberikan isyarat adanya masalah dalam pelayanan tersebut. Berkaitan dengan ini berbagai pertanyaan bakal muncul, misalnya siapa yang menjadi perantara?, apakah penggunaan perantara akan mempercepat proses layanan?, Apakah penggunaan perantara tidak merusak mekanisme tatanan administrasi penyedia layanan?, dan bagaimanakah nasib masyarakat yang tidak mampu menggunakan perantara?, serta masih banyak pertanyaan yang akan dikembangkan dalam penelitian ini untuk mengungkap berbagai sisi yang menjadi celah terjadinya patologi birokrasi.

Secara teoritis maupun praktis, penggunaan perantara dalam berbagai jenis pelayanan berpeluang melahirkan patologi birokrasi, meskipun dari satu sisi pihak pengguna layanan dengan dan pemberi layanan memperoleh keuntungan secara timbal balik, namun disisi lain akan merugikan pengguna jasa yang lain yang tidak menggunakan perantara. Fenomena ini membuktikan bahwa dari berbagai jenis layanan publik, maka pelayanan publik di Kantor Kecamatan Helvetia Kota Medan tetap menarik untuk diteliti. Apalagi terhadap setting penelitian birokrasi pelayanan administrasi, dimana pada umumnya peneliti lebih cenderung mengkaji obyek ini dari perspektif etika birokrasi, dengan memperhatikan dimensi administratif sebagai suatu sistem yang sarat dengan patologi birokrasi. Dimensi etika birokrasi dalam pelayanan publik yang akan menjadi fokus penelitian yang aspek-aspeknya meliputi; struktur birokrasi, sumber daya manusia, penerapan teknologi dan lingkungan budaya. Berbagai aspek tersebut akan dikaji secara sistemik, sehingga hasil penelitian diharapkan lebih

bersifat holistik dan substantif. Atas dasar inilah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : “Analisis Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik pada Kantor Camat Kecamatan Helvetia Kota Medan”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasar pada lingkup penelitian tersebut di atas, maka masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Bagaimana etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan?
- (2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

- (1) Untuk mengetahui etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Kecamatan Helvetia Kota Medan.
- (2) Untuk menganalisis faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Kecamatan Helvetia Kota Medan.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

- (a) Secara praktis, sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Medan untuk menemu-kenali berbagai permasalahan yang terjadi di lingkungan birokrasi, khususnya berbagai bentuk etika birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta berbagai solusi yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan perumusan berbagai kebijakan yang terkait.
- (b) Secara teoritis, memperkaya kajian teoritik dalam pengembangan ilmu administrasi publik, terutama yang berkaitan dengan studi tentang birokrasi, khususnya dalam aspek etika birokrasi dalam pelayanan publik. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi para peneliti lain yang berminat untuk melakukan pengembangan kajian, khususnya dalam hal studi tentang birokrasi dan pengembangan teori administrasi publik pada umumnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Birokrasi

Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, di antaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism*, badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*), dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tinggi ataupun rendah (Albrow, 1989:116-117). Diantara ketiga makna tersebut, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah. Makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memilih birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian.

Dalam konteks Indonesia, lembaga pemerintah pada umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pajabat karier yang menjadi karakteristik birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik, sehingga pandangan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah cenderung negatif yang pada akhirnya menimbulkan stereotif yang negatif tentang konsep birokrasi

Weberian. Robbins (1994: 338) mengutip konsep birokrasi ideal dari Weber yang terdiri dari 7 elemen, sebagai berikut:

- a. Spesialisasi pekerjaan, yaitu semua pekerjaan dilakukan dalam kesederhanaan, rutinitas dan mendefinisikan tugas dengan baik.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas, yaitu sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.
- c. Formalisasi yang tinggi, yaitu semua anggota organisasi diseleksi dalam basis kualifikasi yang didemonstrasikan dengan pelatihan, pendidikan atau latihan formal.
- d. Pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi para calon.
- e. Bersifat tidak pribadi (impersonalitas), yaitu sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan keperibadian individual dan freferensi pribadi para anggota.
- f. Jejak karier bagi para pegawai, yaitu para pegawai diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbaian atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka “kehabisan tenaga” atau jika kepandaiannya tidak terpakai lagi.

- g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi, yaitu pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.

Tipe ideal birokrasi Weber tersebut di atas, sampai saat ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan di Indonesia sebagaimana yang diharapkan pencetusnya. Bahkan Weber mempertegas dalam teorinya bahwa satu-satunya cara bagi masyarakat modern untuk mengoperasikan secara efektif konsep ideal tersebut di atas ialah dengan mengorganisasikan spesialis-spesialis birokrasi yang fungsional dan terlatih. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh LeMay (2006:65), bahwa sebagai organisasi yang cenderung semakin besar, membutuhkan pembagian kerja yang lebih kecil atau bersifat khusus.

Weber sebenarnya memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya, yaitu: (1) birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis. (2) birokrasi dipandang sebagai kekuatan independen. (3) birokrasi dipandang mampu keluar dari fungsinya yang sebenarnya karena anggotanya cenderung berasal dari kelas sosial yang particular (Thoha, 2005:19). Konsep birokrasi weberian berasumsi bahwa birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik. Ia berada di luar atau di atas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral, lebih mengutamakan kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan, sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah birokrat dan birokrasinya memberikan pelayanan terbaik kepadanya.

Pemikir lain yang juga penting untuk ditampilkan dalam pembahasan birokrasi adalah Karl Marx (Thoha, 2008:23). Pemikiran Marx tentang birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangannya terhadap birokrasi hanya bisa difahami dalam kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme.

Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis filsafat Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan particular (khusus). Meskipun Marx terinspirasi oleh pemikiran Hegel, namun Marx berpendapat bahwa negara itu tidak mewakili kepentingan umum. Bahkan ia mengatakan bahwa kepentingan umum itu tidak ada, yang ada adalah kepentingan partikular yang mendominasi kepentingan partikular lainnya. Kepentingan particular yang memenangkan perjuangan kelas sehingga menjadi kelas yang dominan itulah yang berkuasa. Menurut Marx birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain, birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.

Hal yang sangat menarik adalah kritik yang disampaikan Warren Bennis (Robbins, 1994:349), bahwa struktur birokratik terlalu mekanis bagi

kebutuhan organisasi modern. Ia menyatakan bahwa struktur tersebut telah usang, karena didesain untuk menghadapi lingkungan yang stabil, sedangkan kebutuhan saat ini adalah struktur yang dirancang untuk menanggapi perubahan yang terjadi secara efektif. Bennis mencoba melakukan prediksi masa depan tentang berbagai macam perubahan yang pada gilirannya akan mempengaruhi eksistensi birokrasi. Menurut Bennis, birokrasi merupakan penemuan sosial yang sangat elegan, suatu bentuk kemampuan yang luar biasa untuk mengorganisasikan, mengkoordinasikan proses-proses kegiatan yang produktif pada masa revolusi Industri. Birokrasi dikembangkan untuk menjawab berbagai persoalan yang hangat pada waktu itu, misalnya persoalan pengurangan peran-peran personal, persoalan subyektivitas yang berlebihan, dan tidak dihargainya hubungan kerja kemanusiaan.

Singkatnya, dalam pandangan Bennis, birokrasi adalah produk kultural dan sangat terikat oleh proses zaman pada saat kemunculannya. Kita sangat membutuhkan birokrasi yang berorientasi kemanusiaan, tidak secara konseptual semata tapi merambah pada tataran praktis di lapangan. Hal ini menjadi pekerjaan sangat penting untuk mendekatkan birokrasi pada manusia, bukan lagi pada mesin. Sebuah teori akan diuji menurut kelayakan historis dan kebutuhan pada sebuah masa. Birokrasi yang humanis masih menjadi pekerjaan rumah yang harus serius digarap oleh para pemerhati masalah-masalah administrasi negara dan kebijakan publik.

Nada pesimistik Bennis yang menggambarkan kondisi-kondisi sebagai penyebab matinya birokrasi dibantah oleh Robert Miewald (Robbins, 1994:349-352) dengan mengajukan argumentasi tandingan, bahwa birokrasi dapat

menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah dan dinamis. Miewald menegaskan bahwa Weber tidak pernah mengatakan bahwa karakteristik-karakteristik birokrasi akan berlaku untuk selama-lamanya. Sasaran utama dari Weber adalah menciptakan sebuah bentuk rasional dan efisien. Bentuk tersebut adalah birokrasi. Bentuk apapun yang diperlukan untuk mempertahankan rasionalitas seperti efisiensi akan menghasilkan birokrasi. Perkembangan birokrasi professional adalah contoh yang sempurna mengenai karakteristik birokrasi yang dimodifikasi.

Pengkritisi lain terhadap birokrasi Weber adalah Fried W. Riggs. Dalam penelitiannya di beberapa negara berkembang, ia menemukan model birokrasi yang disebutnya sebagai “model *sala*” atau biasa disebut dengan “model *prismatic*”. Kata *sala* diambil dari bahasa Spanyol yang sering menunjuk arti kantor pemerintah di negara-negara Amerika Latin. Arti *sala* secara umum ialah “ruangan”, bahasa Perancis menyebutnya “*Salle*” yang pada dasarnya masih serumpun. dalam penggunaan sehari-hari, kata *sala* mengandung arti ruangan pribadi dalam suatu rumah—keagamaan—ruangan pertemuan umum, tetapi juga dan bahkan terutama mengandung arti kantor pemerintah (Riggs, 1988:316)

Beberapa karakteristik birokrasi model *sala* yang dikemukakan oleh Riggs (1988:317-320), yaitu; struktur *prismatic* akan memperkokoh pemborosan birokrasi—Korupsi telah melembaga. Sementara pejabat menikmati kedudukannya karena leluasa memeras uang suap—dalam penentuan anggaran, semua tergantung pada keahlian serta besarnya pengaruh pejabat yang harus memperjuangkan pengajuan anggaran, beberapa ketentuan tidak dapat digunakan

untuk mengatasi kekurangan anggaran suatu biro, sedang kenyataannya anggaran terbuang sia-sia di berbagai biro lainnya—dalam model *prismatic*, hubungan antara administrator dengan pengikut sudah demikian terstruktur, sehingga bobot berbagai sanksi akan memaksa para pejabat model *sala* lebih cenderung menggunakan kekerasan daripada menerapkan undang-undang. Terbukanya kesempatan menerima suap lebih mendorong para petugas pelaksana model *sala* menunda-nunda pekerjaan dan mengintroduksi berbagai hambatan teknis dengan tujuan agar dapat memetik imbalan pelayanan atas pekerjaan yang seharusnya tidak dipungut biaya.

Gambaran birokrasi pemerintah seperti yang dikemukakan oleh Riggs tersebut sangat bertentangan dengan substansi birokrasi yang dikemukakan oleh Weber. Meskipun kritik terhadap birokrasi Weber selalu muncul, namun kenyataan menunjukkan bahwa birokrasi ada dimana-mana, perusahaan-perusahaan besar pada umumnya berstruktur birokrasi, bahkan untuk kelompok yang terdiri dari beberapa orang saja, birokrasi merupakan cara yang paling efisien untuk mengorganisasikan sesuatu, sehingga pertanyaannya adalah mengapa birokrasi dapat berjaya terus sampai saat ini. Mungkinkah karena karakteristik birokrasi yang dirumuskan oleh Weber itulah yang menyebabkan demikian atau mungkin ada faktor lain yang menjadi keampuhan birokrasi.

Salah satu agenda utama dan pertama yang harus dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan birokrasi pemerintah terhadap masyarakatnya, adalah perubahan perilaku aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan. Paradigma perilaku birokrasi harus diubah dari yang lebih condong

sebagai abdi negara ketimbang abdi masyarakat diubah menjadi lebih mengutamakan peranan sebagai abdi masyarakat ketimbang abdi negara. Pada hakekatnya, jika aparatur birokrasi sudah melaksanakan tugasnya dengan sepenuh hati maka sesungguhnya mereka telah melaksanakan tugasnya dengan baik sebagai abdi masyarakat maupun sebagai abdi negara. Dengan perilaku aparatur birokrasi yang berorientasi pada kepuasan masyarakat, maka diharapkan melahirkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat kepada birokrasi pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian maka keberadaan birokrasi pemerintah bukan hanya karena adanya dukungan legalitas formal, tetapi keberadaannya didukung dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Birokrasi memiliki beberapa fungsi, diantaranya adalah fungsi pengaturan. Fungsi ini mutlak terselenggara dengan efektif, karena suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaannya. Persoalan yang sering muncul dalam praktik, acapkali terjadi kekakuan dalam implementasi aturan. Kekakuan ini dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional (Siagian, 2000: 147).

2.2. Etika

2.2.1. Pengertian Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu "*Ethes*" berarti kesediaan jiwa akan kesusilaan, atau secara bebas dapat diartikan kumpulan dari peraturan-peraturan kesusilaan. Dalam pengertian kumpulan dari peraturan-peraturan kesusilaan sebetulnya tercakup juga adanya kesediaan karena kesusilaan dalam dirinya minta ditaati pula oleh orang lain. Aristoteles juga memberikan istilah *Ethica* yang meliputi dua pengertian yaitu etika meliputi Kesediaan dan Kumpulan peraturan, yang mana dalam bahasa Latin dikenal dengan kata *Mores* yang berarti kesusilaan, tingkat salah satu perbuatan (lahir, tingkah laku), Kemudian perkataan *Mores* tumbuh dan berkembang menjadi Moralitas yang mengandung arti kesediaan jiwa akan kesusilaan (Widjaja, 1997) Dengan demikian maka Moralitas mempunyai pengertian yang sama dengan Etika atau sebaliknya, dimana kita berbicara tentang Etika Penyelenggara Negara tidak terlepas dari moralitas aparat Birokrasi penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Etika dan moralitas secara teoritis berawal dari pada ilmu pengetahuan (*cognitive*) bukan pada afektif. Moralitas berkaitan pula dengan jiwa dan semangat kelompok masyarakat. Moral terjadi bila dikaitkan dengan masyarakat, tidak ada moral bila tidak ada masyarakat dan seyogyanya tidak ada masyarakat tanpa moral (Widjaja, 1997) dan berkaitan dengan kesadaran kolektif dalam masyarakat. Menurut Immanuel Kant, teori moralitas tidak hanya mengenai hal yang baik dan yang buruk, tetapi menyangkut masalah yang ada dalam kontak sosial dengan masyarakat, ini berarti Etika tidak hanya sebatas moralitas individu tersebut dalam

artian aparat penyelenggara negara tetapi lebih dari itu menyangkut perilaku di tengah-tengah masyarakat dalam melayani masyarakat apakah sudah sesuai dengan aturan main atau tidak, apakah etis atau tidak.

Menurut Kumorotomo (1996) bahwa Etika merupakan instrumen dalam masyarakat untuk menuntun tindakan (perilaku) agar mampu menjalankan fungsi dengan baik dan dapat lebih bermoral. Ini berarti Etika merupakan norma dan aturan yang turut mengatur perilaku seseorang dalam bertindak dan memainkan perannya sesuai dengan aturan main yang ada dalam masyarakat agar dapat dikatakan tindakannya bermoral. Bertens (2004), memberikan tiga pengertian pada etika, yaitu: *pertama*, kata "etika" bisa dipakai dalam arti: nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. *Kedua*, "etika" berarti juga: kumpulan asas atau nilai moral. Dimaksudkan dengan kumpulan asas atau nilai moral disini adalah "kode etik", yang disepakati diantara anggota suatu kelompok atau organisasi. *Ketiga*, "etika" mempunyai arti: ilmu tentang yang baik atau yang buruk. Etika disini sama artinya dengan filsafat moral.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa etika adalah: Nilai-nilai atau norma yang menjadi pedoman bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya; Norma yang disepakati oleh anggota kelompok atau organisasi untuk menjalankan organisasinya; Ilmu mempelajari tentang yang baik atau yang menyimpang. Dengan demikian jelaslah bagi kita bahwa Etika terkait dengan moralitas dan sangat tergantung dari penilaian masyarakat setempat, jadi dapat dikatakan bahwa moral merupakan landasan

normative yang didalamnya mengandung nilai-nilai moralitas itu sendiri dan landasan normative tersebut dapat pula dinyatakan sebagai Etika yang dalam Organisasi Birokrasi disebut sebagai Etika Penyelenggara Negara (Birokrasi).

Dalam Rancangan Undang Undang Etika Penyelenggara Negara, Pasal 1 ayat (1) di sebutkan bahwa Etika Penyelenggara Negara adalah prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang diakui dan diterima sebagai sesuatu yang mengatur dan mengendalikan serta menentukan hal yang baik dan buruk, yang salah dan benar menurut ukuran tertentu atas sikap, perilaku, tindakan, dan ucapan penyelenggara negara. Berdasarkan pengertian etika dalam ayat tersebut dimaksudkan bahwa Etika Penyelenggara Negara adalah prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai bermaksud untuk membangun nilai-nilai moral kepribadian, karakter serta tanggung jawab sosial guna menjaga martabat, kehormatan, dan integritas dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan negara.

2.2.2. Alasan Pentingnya Etika Dalam Birokrasi

Ada beberapa alasan mengapa Etika Birokrasi penting diperhatikan dalam pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel, menurut Dwiyanto (2002) bahwa : *Pertama* masalah – masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah dimasa mendatang akan semakin kompleks. Modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah – masalah publik yang semakin banyak dan kompleks dan harus diselesaikan oleh birokrasi pemerintah. Dalam memecahkan masalah yang berkembang birokrasi seringkali tidak dihadapkan pada pilihan – pilihan yang jelas yang masing – masing memiliki implikasi yang saling berbenturan satu sama lain.

Kedua, keberhasilan pembangunan yang telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Dinamika yang terjadi dalam lingkungan tentunya menuntut kemampuan birokrasi untuk melakukan adjustments agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Kemampuan untuk bisa melakukan adjustment itu menuntut *discretionary power* yang besar. Penggunaan kekuasaan direksi ini hanya akan dapat dilakukan dengan baik kalau birokrasi memiliki kesadaran dan pemahaman yang tinggi mengenai besarnya kekuasaan yang dimiliki dan implikasi dari penggunaan kekuasaan itu bagi kepentingan masyarakatnya.

Dari alasan yang dikemukakan di atas ada sedikit gambaran bagi kita mengapa Etika Penyelenggara Negara (Birokrasi) menjadi suatu tuntutan yang harus sesegera mungkin dilakukan sekarang ini, hal tersebut sangat terkait dengan tuntutan tugas dari aparat birokrasi itu sendiri yang seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan yang ada dalam masyarakat dan seiring dengan fungsi pelayanan dari penyelenggara negara itu sendiri agar dapat diterima dan dipercaya oleh masyarakat yang dilayani, diatur dan diberdayakan. Untuk itu para penyelenggara negara harus merubah sikap perilaku agar dapat dikatakan lebih beretika atau bermoral di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dengan demikian harus ada aturan main yang jelas dan tegas yang perlu ditaati yang menjadi landasan dalam bertindak dan berperilaku di tengah-tengah masyarakat.

2.2.3. Darimana Etika Penyelenggara Negara Dibentuk

Terbentuknya Etika Penyelenggara Negara tidak terlepas dari kondisi yang ada di dalam masyarakat yang bersangkutan, sesuai dengan aturan, norma,

kebiasaan atau budaya di tengah-tengah masyarakat dalam suatu komunitas tertentu. Nilai-nilai yang ada dan berkembang di dalam masyarakat mewarnai sikap dan perilaku yang nantinya dipandang etis atau tidak etis dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang merupakan bagian dari fungsi aparat Penyelenggara Negara itu sendiri. Menurut Syafiie (2004) bahwa : adalah sulit untuk menyetujui atau tidak mengenai perlunya Etika tersebut diundangkan secara formal. Etika sebagaimana telah dikatakan sebelumnya sangat terkait dengan moralitas yang mana di dalamnya memiliki pertimbangan-pertimbangan yang jauh lebih tinggi tentang apa yang disebut sebagai 'kebenaran dan ketidakbenaran' dan 'kepantasan dan ketidakpantasan'.

Dalam menyikapi pelaksanaan Etika Birokrasi di Indonesia sering dikaitkan dengan Etika Pegawai Negeri yang telah diformalkan lewat ketentuan dan peraturan Kepegawaian di negara kita, sehingga terkadang tidak menyentuh permasalahan Etika dalam masyarakat yang lebih jauh lagi disebut moral. Di sini tidak akan dipermasalahkan Etika Birokrasi itu diformalkan atau tidak tetapi yang terpenting adalah bagaimana penerapannya serta sanksi yang jelas dan tegas, ini semua membutuhkan kemauan baik dari Aparat Birokrasi itu sendiri untuk mentaatinya. Pelaksanaan Etika Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, sebagaimana telah disinggung di atas perlu diperhatikan perihal sanksi yang menyertainya, karena Etika pada umumnya tidak ada sanksi fisik atau hukuman tetapi berupa sanksi sosial dalam masyarakat, seperti dikucilkan, dihujat dan yang paling keras disingkirkan dari lingkungan masyarakat tersebut,

sementara bagi Aparat Birokrasi sangat sulit, karena masyarakat enggan dan sungkan (budaya patron yang melekat).

Begitu rumit dan kompleksnya permasalahan pemerintahan dewasa ini membuat para aparat birokrasi mudah tergelincir atau terjerumus kedalam perilaku yang menyimpang belum lagi karenan tuntutan atau kebutuhan hidupnya sendiri, untuk itu dengan adanya Undang Undang Etika Penyelenggara Negara diharapkan sebagai penegasan payung hukum atau norma aturan yang perlu disepakati bersama untuk dilakukan dan diayomi dengan aturan hukum yang jelas dan sanksi yang tegas bagi siapa saja pelanggarnya tanpa pandang bulu di dalam jajaran Birokrasi di Indonesia, seiring dengan itu oleh Paul H. Douglas dalam bukunya "*Ethics in Government*" yang dikutip oleh Islamy (2001) tentang tindakan-tindakan yang hendaknya dihindari oleh seorang pejabat pemerintah yang juga merupakan aparat Birokrasi, yaitu : ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan kedinasan; menerima segala sesuatu hadiah dari pihak swasta pada saat ia melaksanakan transaksi untuk kepentingan dinas ; membicarakan masa depan peluang kerja diluar instansi pada saat it berada dalam tugas-tugas sebagai pejabat pemerintah; membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak; terlalu erat berurusan dengan orang-orang diluar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung dari izin pemerintah.

Dengan demikian jelas bahwa Etika Penyelenggara Negara sangat terkait dengan perilaku dan tindakan oleh aparat birokrasi tersebut dalam melaksanakan

fungsi dan kerjanya, apakah ia menyimpang dari aturan dan ketentuan atau tidak, untuk itu perlu aturan yang tegas dan nyata, sebab berbicara tentang Etika biasanya tidak tertulis dan sanksinya berupa sanksi sosial yang situasional dan kondisional tergantung tradisi dan kebiasaan masyarakat tersebut.

2.2.4. Etika Birokrasi sebagai implementasi Akuntabilitas Moral

Terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan tuntutan dalam administrasi pemerintahan negara dewasa ini. Oleh karena itu, penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik merupakan hal yang menjadi perhatian utama Pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan yang signifikan di bidang administrasi Negara. Salah satu prinsip penting dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah akuntabilitas. Sebagai suatu kebijaksanaan strategis, akuntabilitas harus dapat diimplementasikan untuk menjamin terciptanya kepatuhan pelaksanaan tugas dan kinerja penyelenggara negara sesuai dengan standar yang telah diterimanya dan sebagai sarana untuk menekan seminimal mungkin penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Dan untuk itu setiap penyelenggara negara harus memahami dan mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas (Jabbara dan Dwiveni, 1989) yaitu: (1) Akuntabilitas Administratif /Organisasional ; (2) Akuntabilitas Legal; (3) Akuntabilitas Politik; (4) Akuntabilitas Profesional dan (5) Akuntabilitas Moral.

Akuntabilitas Administratif /Organisasional, untuk itu diperlukan adanya hubungan hierarkhi yang tegas di antara pusat pusat pertanggungjawaban dengan unit - unit di bawahnya. Hubungan hubungan hierarkhi ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam bentuk aturan - aturan organisasi yang telah

disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk jaringan hubungan informal. Prioritas pertanggung jawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah dan pengawasan dilakukan secara efektif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai ke pemecatan. *Akuntabilitas Legal*, ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administrasi dari aparat pemerintah di badan legislatif dan atau di depan mahkamah. Dalam hal pelanggaran kewajiban - kewajiban hukum ataupun ketidak mampunya memenuhi keinginan badan legislatif maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan - tindakan dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang - undang (judicial review) *Akuntabilitas politik Akuntabilitas Politik*, para administrator yang terikat dengan kewajiban menjalankan tugas tugasnya harus mengakui adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber sumber dan menjamin adanya kepatuhan dan pelaksanaan perintah perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas - tugasnya dengan baik. *Akuntabilitas Profesional*, sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonomi, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharapkan tugas - tugasnya dalam menetapkan kepentingan publik. Dan walaupun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat

menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka hams lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik.

Dalam kaitannya dengan *Akuntabilitas Moral*, telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggung jawab secara moral atas tindakan-tindakannya. Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakkan pada prinsip prinsip moral dan etika sebagaimana diakui oleh konstitusi dan peraturan peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai - nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparat pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka. Dengan adanya Undang Undang Etika Penyelenggara ini nantinya merupakan salah satu pedoman bagi penyelenggara negara dalam mengimplementasikan akuntabilitas moral tersebut.

Perkembangan tuntutan demikian sejalan dengan langkah reformasi birokrasi yang bertujuan untuk memperbaiki dan memperbarui meliputi sistem, kelembagaan, tata kerja dan SDM aparatur termasuk ahlak moral aparatur penyelenggara negara, oleh karenanya atas dasar itu bangsa Indonesia amat memerlukan landasan hukum berupa Undang-Undang yang dapat menjadi acuan dalam menegakan norma-norma moral - etika dan mengontrol sikap perilaku dalam aktivitas penyelenggaraan negara, terutama memberikan rambu-rambu

dalam bersikap-perilaku, bertindak dan berucap bagi setiap penyelenggara negara, terutama dalam kerangka mengambil keputusan atau dalam menjalankan kebijakan pemerintahan negara. Instrumen legal tersebut harus menjadi *pattern of conduct* dalam kehidupan penyelenggaraan negara. Hakikatnya ketentuan hukum ini akan berperan menjadi acuan dan "memayungi" dalam pembentukan dan penerapan kode etik pada lembaga Penyelenggara Negara. Formula ini sebagai landasan mekanisme penegakan prinsip-prinsip dan norma etika dalam bersikap, berperilaku bagi aparat pejabat penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya.

Sebagaimana diketahui, birokrasi atau administrasi publik memiliki kewenangan bebas untuk bertindak (*discretionary power* atau *freies ermessen*) dalam rangka memberikan pelayanan umum (*public service*) serta menciptakan kesejahteraan masyarakat (*bestuurzorg*). Untuk itu, kepada birokrasi diberikan kekuasaan regulatif, yakni tindakan hukum yang sah untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen yang disebut kebijakan publik (*public policy*). Sebagai suatu produk hukum, kebijakan publik berisi perintah (keharusan) atau larangan. Barangsiapa yang melanggar perintah atau melaksanakan perbuatan tertentu yang dilarang, maka ia akan dikenakan sanksi tertentu pula. Inilah implikasi yuridis dari suatu kebijakan publik. Dengan kata lain, pendekatan yuridis terhadap kebijakan publik kurang memperhatikan aspek dampak dan / atau kemanfaatan dari kebijakan tersebut. Itulah sebabnya, sering kita saksikan bahwa kebijakan pemerintah sering ditolak oleh masyarakat (*public veto*) karena kurang mempertimbangkan dimensi etis dan moral dalam masyarakat. Beberapa contoh

konkrit kebijakan yang tidak populer dimata masyarakat adalah : pembangunan waduk, pengurangan / penghapusan subsidi BBM / TDL, peningkatan tunjangan struktural pejabat tinggi, pembentukan lembaga-lembaga ekstra struktural yang membebani anggaran, dan sebagainya. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik hendaknya tidak hanya menonjolkan nilai-nilai *benar – salah*, tetapi harus lebih dikembangkan kepada sosialisasi nilai-nilai *baik – buruk*. Sebab, suatu tindakan yang benar menurut hukum, belum tentu baik secara moral dan etis.

Mengingat kelemahan dalam pendekatan yuridis yang selama ini diterapkan, maka menurut Dwijowijoto (2004) perlu dikembangkan pendekatan baru dalam perumusan kebijakan publik, yakni pendekatan etika / moral. Dengan kata lain, perumusan (*formulation*) dan penerapan (*implementation*) kebijakan publik ini harus dilakukan sebaik mungkin, sebab suatu kebijakan pemerintah tidak hanya mengandung konsekuensi yuridis semata, tetapi juga *konsekuensi etis atau moral*. Konsekuensi dari pendekatan baru ini adalah bahwa suatu kebijakan publik harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut : 1) keterikatannya untuk menjamin terselenggaranya kepentingan / kesejahteraan rakyat banyak, serta 2) keterikatannya dengan upaya untuk memajukan daerah / tanah air dimana kebijakan tersebut dirumuskan. Gambaran diatas mengindikasikan bahwa sepenuhnya suatu tugas atau fungsi aparatur pemerintah (baik individu maupun organisasi) ditentukan oleh tingkat profesionalisme dan kualifikasi manusia pendukungnya. Namun, kemampuan teknis (*skill*) dan keluasan wawasan (*knowledge*) saja belum cukup memadai untuk menumbuhkan kepercayaan dan rasa kepuasan dihati masyarakat. Mau tidak mau, birokrasi mestilah memiliki pula

moral, etika maupun sikap dan perilaku yang terpuji dan patut di contoh (*attitude*).

2.3. Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik

Etika, termasuk etika birokrasi mempunyai dua fungsi, yaitu: *pertama*, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela. *Kedua*, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji.

Leys berpendapat bahwa: "Seseorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada". Selanjutnya, Anderson menambahkan suatu poin baru bahwa: "standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar dari masyarakat yang dilayani". Berikutnya, Golembiewski mengingatkan dan menambah elemen baru yakni: "standar etika tersebut mungkin berubah dari waktu-kewaktu dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan standar-standar perilaku tersebut dan bertindak sesuai dengan standar tersebut" (Keban, 1994:51).

Beberapa konsep mengenai etika pelayanan publik dapat disimak dari pendapat-pendapat berikut ini.

1. Etika pelayanan publik adalah: "suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan

hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik” (Kumorotomo, 1996:7).

2. Lebih lanjut dikatakan oleh Putra Fadillah (2001:27), etika pelayanan publik adalah: ”suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik”.
3. Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188): ”Etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas”.
4. Darwin (1999) mengartikan etika birokrasi (administrasi negara) sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Selanjutnya dikatakan bahwa etika (termasuk etika birokrasi) mempunyai dua fungsi yaitu: *pertama*, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela; *kedua*, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik

dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antara lain: kebenaran (truth), kebaikan (goodness), keindahan (beauty), kebebasan (liberty), persamaan (equality), keadilan (justice),

5. Menurut Widodo (2001:241), Etika administrasi negara adalah merupakan wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara.

2.4. Etika Sebagai Acuan dalam Pelaksanaan Tugas

Dalam etika pelayanan publik ada seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, dan penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, yakni:

- (1) kebenaran (truth), yang mempertanyakan esensi dari nilai-nilai moral beserta pembenarannya dalam kehidupan sosial,
- (2) kebaikan (goodness), yaitu sifat atau karakteristik dari sesuatu yang menimbulkan pujian,
- (3) keindahan (beauty), yang menyangkut prinsip-prinsip estetika mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan,
- (4) kebebasan (liberty), yaitu keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan-pilihan yang tersedia bagi seseorang,

(5) persamaan (*equality*), yaitu adanya persamaan antar manusia yang satu dengan yang lain, dan

(6) keadilan (*justice*), yaitu kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya

Selanjutnya menurut Widodo (2001:270-271), pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Ciri-cirinya yaitu:

1. *Efektif* yakni lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
2. *Sederhana* mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat pengguna layanan.
3. *Kejelasan dan kepastian (transparan)*, mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 1. prosedur tata cara pelayanan;
 2. persyaratan pelayanan, baik teknis maupun persyaratan administratif;
 3. unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan,
 4. rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan
 5. jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

6. *Keterbukaan* mengandung arti prosedur/tatacara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak.

7. *Efisiensi* mengandung arti:

1. persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
2. dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
3. *Ketepatan waktu* mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. *Responsif* lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dalam aspirasi masyarakat yang dilayani, dan
5. *Adaptif* adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Para anggota Senat dan hadirin yang kami muliakan

2.5.Prinsip-prinsip Etika Pelayanan Publik

Etika administrasi negara dari *American society for Public Administration* (Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Negara), menyebutkan prinsip-prinsip etika pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan terhadap publik harus diutamakan;
2. Rakyat adalah berdaulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab kepadanya;
3. Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Apabila hukum atau peraturan yang ada bersifat jelas, maka kita harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik;
4. Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik. Penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolerir;
5. Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan;
6. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan;
7. Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan *empathy* merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan secara aktif harus dipromosikan;
8. Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan;

9. Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran (Wachs, 1985).

Selanjutnya asas-asas etika itu dituangkan dalam sebuah kode etika yang memuat 5 asas etika dan 7 asas mutu yang wajib di indahkan dan dijalankan oleh para anggota perhimpunan yang menjadi administrator negara, yaitu sebagai berikut :

1. Menunjukkan ukuran baku tertinggi tentang keutuhan watak pribadi, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua kegiatan umum, agar supaya membangkitkan keyakinan dan kepercayaan rakyat terhadap pranata-pranata negara;
2. Menghindari sesuatu kepentingan atau kegiatan yang berada dalam pertentangan dengan penuaian dari kewajiban-kewajiban resmi;
3. Mendukung, melaksanakan, dan memajukan penempatan tenaga kerja menurut penilaian kecakapan serta tata-acara tindakan yang tidak membedakan guna menjamin kesempatan yang sama pada penerimaan, pemilihan, dan kenaikan pangkat terhadap orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsur masyarakat;
4. Menghapuskan semua pembedaan tak sah, kecurangan, dan salah pengurusan keuangan negara serta mendukung rekan-rekan kalau mereka berada dalam kesulitan karena usaha yang bertanggungjawab untuk memperbaiki pembedaan, kecurangan, salah urus, atau salah penggunaan yang demikian;

5. Melayani masyarakat secara hormat, penuh perhatian, sopan, dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan terhadap diri sendiri;
6. Berjuang kearah keunggulan berkeahlian perseorangan dan menganjurkan pengembangan berkeahlian dan termasuk mereka yang berusaha memasuki bidang administrasi negara;
7. Menghampiri tugas organisasi dan kewajiban-kewajiban kerja dengan suatu sikap yang positif dan secara membangun mendukung tata hubungan yang terbuka, daya cipta, pengabdian, dan welas asih;
8. Menghormati dan melindungi keterangan berdasarkan hak-hak istimewa yang dapat diperoleh dalam pelaksanaan kewajiban-kewajiban resmi;
9. Menjalankan wewenang kebijaksanaan apapun yang dimiliki menurut hukum untuk memajukan kepentingan umum atau masyarakat;
10. Mengikuti perkembangan baru terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul dan menangani urusan masyarakat dengan kecakapan berkeahlian, kelayakan, sikap tak memihak, efisiensi, dan daya guna;
11. Menghormati, mendukung, menelaah, dan bilamana perlu berusaha untuk menyempurnakan konstitusi-konstitusi negara serikat dan negara bagian serta hukum-hukum lainnya yang mengatur hubungan-hubungan diantara badan-badan pemerintah, pegawai-pegawai, nasabah-nasabah, dan semua warga negara (Gie, 1998:31-41).

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian.

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Camat Medan Helvetia Kota Medan, sebagai suatu organisasi yang berorientasi pada pelayanan publik yaitu dalam bidang administrasi kependudukan. Penelitian lapangan dilaksanakan selama dua bulan yaitu April sampai dengan Mei 2013

3.2. Bentuk Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak, yaitu menggambarkan kualitas pelayanan publik yang ada di Kantor Camat Medan Helvetia Kota Medan.

3.3. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat yang mendapatkan pelayanan yang ada di Kantor Kecamatan Medan Helvetia. Keterbatasan waktu dan kondisi menyebabkan tidak semua populasi akan diteliti, tetapi akan digunakan sampel sebagai generalisasi dari penelitian. Sampel dalam penelitian ini adalah masyarakat penerima pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi kependudukan. Sampel akan diambil secara *aksidental sampling* dalam kurun waktu satu bulan September 2016 dan disesuaikan berdasarkan tabel penentuan jumlah sampel dengan taraf kesalahan 0,10 (Sugiyono, 2011:128).

Berdasarkan hasil dari tabel tersebut, sampel yang dapat diambil sebanyak 47 orang. Disamping itu juga diambil sampel dari aparat kecamatan dan kelurahan se-Kecamatan Medan Helvetia sebanyak 49 orang dari 82 orang jumlah pegawai pada Kantor Camat Kecamatan Helvetia.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang akan dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder. Teknik Pengumpulan Data Primer dilakukan dengan cara:

- a. Pengamatan langsung (*observation*) di lapangan pada Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan untuk melihat kinerja pelayanan terhadap masyarakat.
- b. Melalui penyebaran angket kepada 47 orang responden masyarakat pada Kantor Kecamatan Medan Helvetia dalam bulan September yang menerima pelayanan publik pada Kantor Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan.
- c. Melalui Teknik Wawancara (*interview*) dan Penyebaran Kuesioner yaitu mengadakan wawancara dengan pegawai/ pejabat terkait khususnya mereka yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan kuesioner diberikan kepada masyarakat dan pelaku usaha yang menerima pelayanan. Adapun Pejabat yang diwawancarai adalah: Camat Kecamatan Medan Helvetia dan Lurah se-Kecamatan Medan Helvetia. Sedangkan pengumpulan Data Sekunder dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data melalui satu teknik riset Perpustakaan (*library research*) untuk melengkapi data primer yang telah penulis dapatkan dari riset, maka penulis juga mengambil data sekunder dari berbagai sumber antara lain buku-buku, literatur, dan majalah-majalah yang berhubungan dengan objek penelitian.

3.5. Definisi Konsep dan Operasional

Variabel dalam penelitian ini merupakan variabel tunggal yaitu kualitas pelayanan publik, berdasarkan konsep tersebut maka dapat jelaskan bahwa :

- a. Etika birokrasi adalah suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi,
- b. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- a. Etika birokrasi dalam pelayanan publik adalah: suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik.
- b. Etika birokrasi dalam pelayanan public diukur dengan indikator : efisiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, impersonal, responsibilitas, akuntabilitas, danresponsivitas.

3.6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Dalam penelitian ini dilakukan teknik analisa data yaitu metode deskriptif, yaitu suatu metode dimana data yang diperoleh disusun kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan tabel tunggal. Untuk menganalisa data-data yang telah diperoleh dari hasil penelitian di lapangan khususnya dari penyebaran angket

akan digunakan analisa tabel tunggal atau yang disebut analisa tabel frekwensi. Analisa tabel tunggal (frekwensi) ini dimaksudkan untuk memperinci data-data sekaligus menyajikan presentase dari masing-masing jawaban reesponden, sehingga akan dapat diketahui data yang paling dominan, atau yang paling besar persentasenya.



BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian-uraian pada bagian terdahulu, dapat diambil beberapa kesimpulan tentang etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan sebagai berikut :

1. Etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan yang diukur dari, kebenaran (truth), kebaikan (goodness), keindahan (beauty), kebebasan (liberty), persamaan (equality), keadilan (justice), secara umum belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan baik terutama yang berkaitan dengan aspek kebenaran, kebaikan dan keindahan..
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan adalah : faktor kepemimpinan dan sumberdaya. Dari kedua faktor yang berhubungan tersebut faktor sumberdaya manusia yang berkaitan dengan kemampuan dan keterampilan memiliki tingkat signifikansi yang sangat nyata atau sangat signifikan terhadap kinerja pelayanan publik. Perbaikan dari faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan terutama peningkatan dan penyempurnaan pada aspek: kemampuan dan keterampilan, sistem dan prosedur pelayan, faktor organisasi, pengawasan, konsistensi aparat birokrasi

dalam pelayanan serta faktor komunikasi, hal-hal tersebut diatas akan secara linear menaikkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

6.2. Saran-Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan tersebut di atas, maka peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan etika birokrasi dalam pelayanan publik di Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan, maka perlu dipatuhi Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan untuk semua jenis urusan atau pelayanan di kantor Camat Medan Helvetia serta bagan alur proses pembuatan kartu keluarga dan e-ktip yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan Kota Medan.
2. Perlu dilakukan sosialisasi kepada seluruh aparat kecamatan dan kelurahan serta kepala lingkungan tentang pentingnya etika birokrasi dalam pelayanan publik , peningkatan sumber daya pegawai dan kepala lingkungan , keteladanan bagi seluruh pemangku jabatan di lingkungan Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan serta peningkatan pengawasan dan pemberian sanksi sesuai ketentuan bagi seluruh pagawai atau kepala lingkungan yang melanggar aturan yang telah ditetapkan.
3. Faktor-faktor yang menjadi prioritas utama dan harus dilaksanakan sesuai dengan etika pelayanan publik pada Kantor Camat Kecamatan Medan Helvetia Kota Medan yaitu dalam melaksanakan kegiatan pelayanan terhadap masyarakat agar melakukan komunikasi yang ramah dan santun dengan

masyarakat pengguna layanan, ketepatan waktu penyelesaian layanan, transparan dalam penjelasan pelayanan O rupiah buat semua jenis layanan, akuntabel, serta peningkatan sarana dan prasarana layanan di loket ruang tunggu pelayan.



DAFTAR PUSTAKA

- Adler, Mortimer J.(1984).Six great Ideas. New York:Touchstone Rockefeller Center
- Albrow, Martin,1989. *Birokrasi*.Yogyakarta: PT. Tiara Wacana
- Anderson, James A., dkk. 1998. *Strategies of Qualitative Inquiri*. New Delhi, Sage Publication, Inc.
- Balai Pustaka, 2002. Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta,
- Bertens, K., 2000. *Etika*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- Blau Peter M dan Marshall W. Meyer, 2000.*Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Penerbit Prestasi Pustakaraya, Jakarta.
- Blumberg, M. dan Charles D.Pringgle. 1992. *The Missing Opportunities of Organizational Research : Some Implications for a theory of work performance*. *Academy of Management Review*, Vol. 7, No. 4.
- Dwiyanto, Agus ,2002, *Reformasi Birokrasi Di Indonesia* , Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
- Donovan, F. & A.C. Jackson. 1991. *Managing Human Service Organization*. *New York, N.Y. Prentice Hall*.
- Dwiyanto Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada.
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- , 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- , 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.
- Danin, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif Ancangan Metodologi: Presentasi, Publikasi Hasil Penelitian Untuk Mahasiswa dan Peneliti Pemula Bidang Ilmu-Ilmu Sosial. Pendidikan, dan Humaniora*. Pustaka Setia, Bandung.
- Denhardt, Kathryn G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

- Dwiyanto Agus, Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhamad. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM., Yogyakarta.
- Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1985. *Perilaku dalam Organisasi*, Penerbit Erlangga
- Gie, The Liang. 1986. *Etika pemerintahan*. Yayasan Obor, Jakarta.
- .1998. *Kode Etik Bagi Petugas Pemerintahan*, Bahan Pemikiran Untuk Membina Pegawai Negeri yang Bersih dan Berwibawa. Pusat Belajar Ilmu Berguna (PUBIB), Yogyakarta.
- Ismani, HP,2001. "Etika Birokrasi", *Jurnal Administrasi Negara, Vol. II, No. 1*, September 2001 : 31-41
- Islamy. Muh Irfan. 2001. "Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara" *Jurnal Adminstrasi Negara Vol. II, No, 1*, September : 13-30 .
- Jabbara J.G dan Dwivedi, O.P.1989. *Public Service Accountability*. Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Kumorotomo, Wahyudi, 1996. *Etika Administrasi Negara*, PT. Rajawali Pers, Jakarta,
- Keban, Yeremias T. 1994. *Pengantar Aministrasi Publik*. Program MAP UGM, Yogyakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Mertins, Jr.H(ed). 1979. *Profesional Standards and Ethics* Washington, D.C. ASPA Publishier.
- Painter, C. 1994. "Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?" dalam *The Political Quartely*. Oxford; Blackwell Publisher.
- Putra, Fadillah dan Arif, Saiful. 2001. *Kapatilasime Birokrasi*, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler. LKIS, Yogyakarta.
- Perry, James L. 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca, CA: Jossey- Bass Limited.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

- Poedjawijanta. 1986. *Etika Filsafat Tingkah Laku*. Bina aksara, Jakarta.
- Syafiie, H. Inu Kencana, 2004. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Shafritz, Jay.M. dan E.W.Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y.: Longman.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia; Konsep, Teori dan Konteks Organisasi Publik*. Graha Ilmu, Bandung.
- Siagian, Sondang P. 1988. *Organsiasi, Kepemimpinan & Perilaku Administrasi*. CV. Haji Masagung, Jakarta.
- .1995. *Patalogi Birokrasi analisis, Identifikasi dan Terafinya*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Syafie, Inu Kencana, dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Thoha, Miftah.2005. *Birokrasi Indonesia Dalam Era Globalisasi*. Pusdiklat Pegawai Depdikbud, Sawangan-Bogor.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Widaningrum, Ambar, 2009. *Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan, dalam Pramusinto dan Purwanto (ed). Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik: Kajian tentang pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*. Yogyakarta; Gaya Media.
- Winardi, J. 2004. *Manajemen Perilaku Organisasi, (Edisi Revisi)*. Jakarta : Penerbit Kencana.
- Widjaja, H.A 1997.*Etika Pemerintahan, Edisi kedua*, Bumi Aksara, Jakarta