

- CIVIL SERVICES



LAPORAN PENELITIAN
RISET FUNDAMENTAL
TAHUN ANGGARAN 2006

PERILAKU PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN PUBLIK DITINJAU DARI SUDUT PANDANG HUKUM ADMINISTRASI

Peneliti:

Lanny Ramli, S.H., M.Hum.
Dr. H. Nur Syam, M.Si.

KKB
KK-2
LP 77/08
Ram
P

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Dibiayai oleh Direktorat Jenderal Pendidikan,
Departemen Pendidikan Nasional,
sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penelitian
Nomor: 318/SP3/PP/DP2M/II/2006
Tanggal 1 Pebruari 2006
Nomor Urut 4

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA

Nopember, 2006

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
P A R A Y A



**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
 KEPADA MASYARAKAT**

Kampus C Unair, Jl. Mulyorejo Surabaya 60115 Telp. (031) 5995246, 5995248, 5995247 Fax. (031) 5962066
 E-mail : infolemlit@unair.ac.id - http://lppm.unair.ac.id

**IDENTITAS DAN PENGESAHAN
 LAPORAN AKHIR HASIL FUNDAMENTAL RISET**

- | | |
|-----------------------------------|--|
| 1. a. Judul Penelitian | : PERILAKU PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN PUBLIK DITINJAU DARI SUDUT PANDANG HUKUM ADMINISTRASI. |
| b. Macam Penelitian | : (<input checked="" type="checkbox"/>) Fundamental (<input type="checkbox"/>) Terapan (<input type="checkbox"/>) Pengembangan |
| c. Kategori Penelitian | : I / II / III |
| 2. Kepala Proyek Penelitian | |
| a. Nama Lengkap | : Lanny Ramli, SH, M. Hum. |
| b. Jenis Kelamin | : Perempuan |
| c. Pangkat/ Golongan dan NIP | : IV A/ Pembina / 131878388 |
| d. Jabatan Sekarang | : - |
| e. Fakultas/ Jurusan/ Puslit | : Hukum/ Hukum Administrasi Negara |
| f. Univ./ Inst./ Akademi | : Airlangga |
| g. Bidang Ilmu yang Diteliti | : Hukum Administrasi Negara |
| 3. Jumlah Tim Peneliti | : 2 (dua) orang |
| 4. Lokasi Penelitian | : - |
| 5. Kerjasama dengan Instansi lain | |
| a. Nama Instansi | : - |
| b. Alamat | : - |
| 6. Jangka Waktu Penelitian | : 6 Bulan |
| 7. Biaya yang Diperlukan | : Rp 15.000.000,-
(Lima belas juta rupiah) |

Mengetahui :
 Dekan Fakultas :
 Universitas Airlangga

Surabaya, 16 Oktober 2006

Ketua Peneliti

H. MACHSOEN ALI, SH., MS.
 NIP. 130 355 366

LANNY RAMLI, SH., M.Hum
 NIP. 131 878 388

Mengetahui,
 Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Unair,

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
 NIP. 130 701 125

RINGKASAN

PERILAKU PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN PUBLIK DITINJAU DARI SUDUT PANDANG HUKUM ADMINISTRASI

Oleh : Lanny Ramli , SH, M.Hum
Dr. Nursyam, MSi.

2006

Jumlah halaman 43 Halaman

Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah : Bagaimana perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam memberikan pelayanan publik ditinjau dari sudut pandang Hukum Administrasi ? ; Bagaimana peran peraturan perundang-undangan agar dapat mendorong perilaku positif PNS dalam memberikan pelayanan publik ? ; Bagaimana pola pengembangan perilaku PNS agar dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional ?

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah : ingin mengkaji perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam memberikan pelayanan publik ditinjau dari sudut pandang Hukum Administrasi ; ingin mengkaji peran peraturan perundang-undangan agar dapat mendorong perilaku positif PNS dalam memberikan pelayanan publik ; ingin mengkaji pola pengembangan perilaku PNS sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik dan Hukum Administrasi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat normatif. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder ditambah temuan di lapangan yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian. Bahan hukum primer digunakan berupa hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik . Bahan sekunder meliputi buku literatur dalam bidang Hukum Administrasi maupun bidang lainnya yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian.

Dalam penelitian ini dibahas dan disimpulkan sebagai berikut : (1) Ada banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku PNS

dalam memberikan pelayanan publik yang diatur dalam UU, Peraturan pemerintah, Inpres, KepMen, maupun perda. Pengaturan perilaku PNS memang merupakan hal yang sangat penting akan tetapi jika terlalu banyak peraturan justru akan menimbulkan suatu kesulitan dalam memahami maupun melaksanakannya di lapangan. Begitu juga bagi masyarakat akan mengalami kendala jika ingin ikut berpartisipasi dalam mendorong PNS untuk terus berperilaku yang lebih positif. Untuk meningkatkan perilaku positif PNS perlu adanya pendekatan yang bersifat holistik dan komprehensif sehingga diperlukan beberapa pendekatan yaitu : Pendekatan Legal, Pendekatan Moral , Pendekatan Administratif, Pendekatan Etos Kerja. (2) Pembinaan hukum diperlukan untuk dapat mendorong perilaku PNS ke arah yang lebih konstruktif dan dinamis. Pembinaan hukum harus dapat mendorong birokrasi untuk dapat merubah perilaku PNS agar pelayanan yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Penegakan hukum dan pembinaan peraturan perundang-undangan dalam pelayanan publik hendaknya dapat menciptakan pelayanan yang adil dan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal ini sesuai dengan asas demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan , baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata. (3) Pengembangan profesionalisme sebagai pola pengembangan perilaku PNS merupakan hal yang tepat karena di dalam profesionalisme perilaku PNS akan selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum, Kode Etik serta transparansi dan akuntabilitas dalam memberikan pelayanan kepada publik. Dengan Profesionalisme PNS bukan hanya mementingkan masyarakat akan tetapi juga akan menyeimbangkan kepentingan negara, masyarakat serta PNS itu sendiri. Profesionalisme bukan hanya untuk PNS bagian teknis saja akan tetapi profesionalisme juga dituntut bagi PNS yang menjadi pejabat tingkat bawah maupun atas.

Adapun saran yang diberikan adalah : (1) Perlu adanya kajian berkaitan dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku PNS . Hal ini dimaksudkan agar ada suatu peraturan yang khusus

berkaitan dengan perilaku PNS sehingga masalah-masalah yang ada di lapangan dapat dipahami dengan mudah baik bagi PNS itu sendiri maupun oleh masyarakat, sehingga dengan demikian diharapkan akan dapat lebih dipedomani sebagai suatu acuan untuk meningkatkan perilaku PNS lebih positif. (2) PNS perlu terus dikembangkan ke arah yang semakin professional sehingga citra PNS akan semakin positif dan disegani masyarakat. Pengembangan profesionalitas yang telah dicanangkan oleh pemerintah harus terus disambut dengan aturan-aturan yang lebih implementatif sehingga betul-betul dapat dirasakan oleh masyarakat dan betul betul membawa negara dan bangsa ini menjadi lebih maju dan berbudaya.

Kata kunci = Pegawai negeri sipil ; Pelayanan publik

Jurusan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UNAIR

Dibiayai : DIKTI, Direktorat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

Surat Perjanjian No: 318/SP3/PP/DP2M/II/2006 Tgl 1 Pebruari 2006

SUMMARY

BEHAVIORAL PUBLIC SERVANT CIVIL IN GIVING EVALUATED PUBLIC SERVICE FROM THE ASPECT OF LOOK INTO THE ADMINISTRATION LAW

By : Lanny Ramli, SH, M.Hum.
Dr. Nursyam MSi.

2006

Page amount 43page

Problems raised in this research is : How behavior of Public Servant Civil (PNS) in giving evaluated Public service from the aspect of look into the Administration Law?; How role of law and regulation so that can push the positive behavior of PNS in giving Public Service?; How behavioral development pattern of PNS so that can give the more professional public service?

As for intention of this research is : wishing to study the behavior of Public Servant Civil (PNS) in giving evaluated Public service from the aspect of look into the Administration Law; wish to study the role of law and regulation so that can push the positive behavior of PNS in giving Public Service ; Wish to study the behavioral development pattern of PNS as according to public service principles and Punish the Administration.

This research represent the law research having the character of normative. Substance punish in this research is consisted of by the substance punish the primary and substance punish the sekunder added by a field data of related to the root of the matter research. Substance punish the primary used by in the form of positive law that is law and regulation of related to behavior PNS in giving public service. substance Sekunder cover the literature book in

the field of Law of and also Administration other area related to the root of the matter research.

In this research is studied and concluded as follows : (1) There is a lot of law and regulation arranging about Behavior PNS in giving public service arranged in UU, Governmental Regulation, Inpres, KepMen, and also Perda. It is true Behavioral arrangement of PNS represent the very important matter however if too much regulation exactly will generate a[n difficulty in comprehending and also executing in field. So also for society will experience of the constraint if we like to follow to participate in pushing PNS to be non-stopped by more positive behavioral. To increase positive behavior of PNS need the existence of approach having the character of holistic and comprehensive is so that needed by some approach that is : Legal Approach, Moral Approach, Administrative Approach, Ethos Approach work,. (2) Correction punish needed to can push the behavior PNS of up at more dynamic and constructive. Law correction have to can push the bureaucracy for the fox of can be behavioral of PNS so that service given accountable to public. Straightening of law and correction of law and regulation in public service shall can create the fair service and as according to demand society. This matter as according to Ground democratize especially go together the procedure and substance in governance management, good in the form of decision making and also in the form of realization. (3) Professionalism Development as Behavioral development pattern of PNS represent the correct matter. Because in behavioral Professionalism hence PNS will always relied on a order punish the, Code Etik and also transparency and accountable in giving service to public. With the professionalism PNS not merely making account of society however also will balance the state importance, society and also PNS itself. Professionalism not merely for the PNS just technical shares

however professionalism is also claimed for PNS becoming functionary ground floor and also for.

As for suggestion given is : (1) Need of [is existence of study go together to the number of law and regulation arranging about behavior PNS. This Matter is intended so that there is special regulation go together the behavior PNS. This Matter is intended so that there is special regulation go together the behavior PNS so that problem of exist in perceivable field easily for PNS itself and also by society. So that is thereby expected will be able to more guidance as an behavioral reference to increase PNS more positive. (2) PNS require to be non-stopped to be developed by up at which professional progressively so that image PNS will be positive progressively and respected the society. development Professionalism which cymbal have by government have to be non-stopped to be greeted with the more order of implementation so that really can be felt by society and really bring the this nation and state become more go forward and cultured. (3) The importance Law Inforcement

Majors Punish The Administration of State of Faculty Law UNAIR

Defrayed The : DIKTI, Directorate of Research and Devotion To Society

Contract No : 318/SP3/PP/DP2M/II/2006 date of 1 Februari 2006

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan laporan akhir kegiatan penelitian ini dapat diselesaikan.

Di era reformasi, demokrasi dan globalisasi tentu banyak masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan kehidupan dalam bernegara dan bermasyarakat; begitu juga masalah dengan pelayanan publik yang terus mengalami perubahan dan menjalani tantangan agar terus maju dan semakin profesional.

Untuk memberikan pelayanan publik PNS harus memiliki kemampuan tertentu, yaitu: (1) Kemampuan untuk kesadaran etis (2) Kemampuan untuk berpikir secara etis (3) Kemampuan untuk berperilaku secara etis, yaitu memiliki perilaku, sikap, etika moral dan tata krama (etiket) yang baik (*good moral and good manner*) dalam bergaul atau berhubungan dengan pihak lain (*sosial contact*) (4) Kemampuan untuk kepemimpinan yang etis (*ethical leadership*)

Dengan selesainya penelitian ini perkenankan kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dekan Fak. Hukum, Ketua Lemlit Unair dan Direktorat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, karena penelitian ini tidak akan terselenggara tanpa adanya suatu kerjasama dan bantuan dana yang

telah kami terima. Terima kasih pula kepada semua pihak yang terlibat dalam penelitian ini dan semoga penelitian ini dapat bermanfaat dan berkelanjutan serta dapat diterapkan kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) sehingga dapat dipakai untuk meningkatkan pelayanan publik yang lebih profesional.

Tentu penelitian ini banyak kekurangannya sehingga kami sangat mengharapkan kritik yang akan dapat untuk memperbaiki penelitian ini. Tak lupa kami ucapkan terima kasih.

Surabaya, Agustus 2006

Tim Peneliti

DAFTAR ISI

	Hal
LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN	iii
SUMMARY	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	3
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	5
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	17
BAB IV METODE PENELITIAN.....	18
BAB V HASIL DAN ANALISA.....	19
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....	37
A. Kesimpulan	37
A. Saran.....	38
 DAFTAR PUSTAKA	
 LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik di Indonesia tergolong buruk, berbagai upaya hukum baik preventif maupun represif untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dinilai berbagai kalangan kurang berhasil. Sehingga diperlukan adanya upaya lain untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik; salah satunya adalah merubah perilaku PNS itu sendiri. Dalam hal ini diperlukan adanya PNS yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang Undang asar 1945, Negara dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsure aparatur Negara, abdi Negara dan abdi masyarakat.

Sebagaimana dengan organisasi profesi lainnya, PNS sebagai suatu profesi harus memiliki perilaku yang sesuai dengan etika pelayanan publik. Untuk meningkatkan profesionalitas pelayanan publik *Treatment* etika menjadi lebih fungsional. Karena etika mempunyai arti yang lebih dalam dibandingkan dengan hukum yang hanya membatasi diri pada tingkah laku lahiriah saja, sedangkan moral menyangkut juga sikap batin seseorang.

Di era reformasi, demokrasi dan globalisasi tentu banyak masalah – masalah yang muncul berkaitan dengan kehidupan dalam bernegara dan bermasyarakat, begitu juga masalah dengan pelayanan publik yang terus mengalami perubahan dan menjalani tantangan agar terus maju dan semakin profesional. Apalagi di masyarakat telah tumbuh kesadaran hukum yang tinggi sehingga masyarakat sudah berani menuntut pemenuhan haknya.

Berkaitan dengan pelayanan publik, maka kedudukan dan peranan PNS adalah penting dan menentukan karena PNS adalah unsur



aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Tujuan nasional seperti termaksud pada pembukaan Undang Undang Dasar 1945 ialah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan nasional tersebut hanya dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguh-sungguh, berdaya guna dan berhasil guna.

Tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeeseimbangan antara materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan bersatu, dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka,bersahabat, tertib dan damai. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri.

Untuk itulah perlu adanya pengkajian kembali apakah perilaku yang dimiliki oleh PNS masih relevan dengan prinsip-prinsip pelayanan publik yang profesional. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi perilaku PNS tersebut serta bagaimana pola pengembangan perilaku PNS sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik dan Hukum Administrasi

Pengertian pegawai negeri sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 huruf a Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Kepegawaian , pegawai negeri adalah mereka yang setelah

memenuhi syarat – syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. . Setiap pegawai negeri wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. Secara teoritis seorang PNS harus memiliki kemampuan tertentu, yaitu: (1) Kemampuan untuk kesadaran etis (2) Kemampuan untuk berpikir secara etis (3) Kemampuan untuk berperilaku secara etis, yaitu memiliki perilaku, sikap, etika moral dan tata krama (etiket) yang baik (*good moral and good manner*) dalam bergaul atau berhubungan dengan pihak lain (*sosial contact*) (4) Kemampuan untuk kepemimpinan yang etis (*ethical leadership*).

Untuk menjawab masalah-masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini digunakan pendekatan metode kualitatif hal ini diharapkan akan dapat mengkaji masalah dengan lebih komprehenship dan mendalam mengingat masalah perilaku PNS merupakan masalah yang kompleks

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif , yang berupaya untuk mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun azas-azas hukum-hukum umum (P.M.Hadjon, 1997). Selanjutnya untuk memperoleh kebenaran ilmiah, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan historis (*hystorish approach*) (PM Hadjon, 1999). Pendekatan

adalah pendekatan untuk mendapatkan kejelasan pembedaan ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum, yang terkandung dalam prinsip-prinsip hukum. Pendekatan perundang-undangan adalah pengkajian terhadap permasalahan penelitian didasarkan pada rumusan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengenai pendekatan sejarah, adalah pengkajian yang dilakukan terhadap sejarah perkembangan peraturan perundangan yang terkait dengan permasalahan penelitian. Mengenai pendekatan perbandingan Champbel menulis bahwa pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum pada sistem hukum suatu negara yang dianut dan dibandingkan dengan konsep-konsep hukum pada sistem hukum negara lain (Chambell,1996)

Berdasarkan sifat penelitian ini yakni penelitian hukum secara normatif maka fokus penelitian ditujukan pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksudkan disini berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Mengenai bahan hukum sekunder terkait dengan bahan-bahan pendukung bahan hukum primer seperti buku teks, disertasi, makalah/artikel ilmiah dalam bidang hukum, jurnal Ilmiah hasil penelitian di bidang hukum, hasil-hasil seminar diskusi, simposium dan sebagainya

Mengenai prosedur pengumpulan bahan hukum , mula-mula dihimpun bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan

dengan topik atau substansi penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut ditelusuri melalui studi kepustakaan, lembaga-lembaga penerbitan pemerintah maupun swasta, pertemuan ilmiah, seperti seminar, lokakarya, dan sebagainya

Setelah bahan-bahan hukum dikumpulkan, diedit, dipelajari, kemudian diambil intisaryanya, berupa teori, ide, konsep, argumentasi, maupun ketentuan-ketentuan hukum yang terkait. Semua bahan hukum dicatat pada kartu-kartu yang sudah disiapkan berkaitan dengan pokok masalah.

Dalam tahap analisis, analisis dilakukan dengan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik diargumentasikan secara teoritik berdasarkan konsep Hukum Administrasi dengan mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik.

B. Masalah Yang Diteliti

1. Bagaimana perilaku pegawai negeri sipil (PNS) dalam memberikan pelayanan publik ditinjau dari sudut pandang Hukum Administrasi ?
2. Bagaimana peran peraturan perundang-undangan agar dapat mendorong perilaku positif PNS dalam memberikan pelayanan publik ?
3. Bagaimana pola pengembangan perilaku PNS agar dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional ?

BAB II

TUJUAN DAN MANFAAT

A. Tujuan

1. Ingin mengkaji perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam memberikan pelayanan Publik ditinjau dari sudut pandang Hukum Administrasi
2. Ingin mengkaji peran peraturan perundang-undangan agat dapat mendorong Perilaku positif PNS dalam memberikan Pelayanan Publik
3. Ingin mengkaji pola pengembangan perilaku PNS sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan publik dan Hukum Administrasi

B. Manfaat

1. Secara teoritis diharapkan dapat menambah khasanah Ilmu Pengetahuan terutama berkaitan dengan Hukum Admnsitrasi dalam hal yang lebih khusus lagi adalah Hukum Kepegawaian. Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh informasi baru berkaitan dengan perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik dari sudut pandang Hukum Administrasi yang sampai sekarang hal ini belum banyak dikaji melalui riset.
2. Diharapkan dapat disusun peraturan-peraturan atau norma sebagai pedoman PNS. Karena setiap profesi apapun lebih-lebih PNS tentu sangat perlu baginya mempunyai landasan moral yang dapat dipedomani dalam berperilaku untuk memberikan pelayanan publik yang lebih profesional.
3. Untuk pengembangan perilaku PNS yang berbasis pada pengembangan lingkungan kerja yang kondusif untuk dapat memberikan pelayanan publik yang profesional dan bertanggung jawab.

BAB III

KAJIAN PUSTAKA

A. Etika Pelayanan Publik

Malpublic administration berkaitan dengan persoalan etika. Oleh karena itu pendaayagunaan *treatment* etika menjadi lebih fungsional untuk menaggulangi *malpublic administration* (Sholehuddin,2005: 6) Karena etika mempunyai arti yang lebih dalam dibandingkan dengan hukum yang hanya membatasi diri pada tingkah laku lahiriah saja, sedangkan moral menyangkut juga sikap batin seseorang. (Bertens,1993: 29)

Baik hukum maupun moral mengatur tingkah laku manusia, namun hukum membatasi diri pada tingkah laku lahiriah saja, sedangkan moral menyangkut juga sikap batin seseorang. (Bertens, 1993: 29-35) Bahkan Etika dapat menimbulkan suatu keterampilan intelektual, yaitu keterampilan untuk berargumentasi secara rasional dan kritis. (Yustina Rostiawati,1993:4) Dalam era demokrasi kekuatan norma etik sebagai sarana kontrol internal tetaplah tidak boleh disepelekan. Dalam kancah struktural, pada tataran makro, hukum boleh diduga akan lebih fungsional; sedangkan tataran *agency* yang mikro diduga etik baru akan lebih berperan (Wignjosoebroto, 2004: 14-16)

Untuk meningkatkan profesionalisme pelayanan publik diperlukan adanya Etika pelayanan publik. Karena tanpa adanya norma-norma kehidupan manusia akan menjadi liar (Devos, 1987 : 17-18) begitu juga dalam pelayanan publik diperlukan adanya norma yang akan menjadi pedoman dalam berperilaku. Etika pelayanan publik menjadi semakin penting apabila diingat bahwa kriteria untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah memiliki akhlak dan sikap perilaku yang terpuji serta profesionalisme.(www.d_infokom-jatim.go.)

Oleh sebab itu penggalian dasar etika dan profesinal tidak dapat diabaikan. (Simandjuntak, 2003,: 1 85-86) Untuk itulah maka

pengkajian etika pelayanan publik menjadi hal yang harus dilakukan agar upaya-upaya peningkatan pelayanan publik yang profesional terus dapat dikembangkan. Untuk dapat berperilaku etik maka diperlukan adanya aturan-aturan formal dan informal yang dikembangkan oleh organisasi dan berbagai unitnya dan perilaku yang ditentukan oleh hukum, moralitas, dan etika profesional terhadap organisasi itu. (Kast, 2002: 256) Karena bagi suatu profesi tanpa adanya ikatan norma maka akan dapat merugikan orang lain. Sedangkan untuk melaksanakan etika tersebut diperlukan moralitas yang tinggi bagi penyandang profesi tersebut. (Ruslan, 1995: 43-44)

B. Perilaku Pegawai Negeri Sipil Ditinjau Dari Sudut Pandang Hukum Administrasi

Dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia diperlukan langkah yang tepat dan mendesak salah satunya adalah tentang aparatur. (Atmasasmita, 2005) Sedangkan mengkaji perilaku PNS (*behavioural*) masuk dalam pendekatan hukum administrasi. Dengan pendekatan ini aspek yang masuk dalam hukum administrasi adalah aspek orang yang melahirkan sisi kontrol yang lain yang menyangkut kepatutan perilaku (*behoorlijkheid*) Sedangkan masalah kepatutan perilaku adalah etika untuk mengujinya bersandar pada norma etika. (Hadjon 2002)

Di Amerika telah dikembangkan prinsip-prinsip pelayanan publik, di Belanda telah berkembang norma perilaku (etika pemerintahan) yang berasal dari yurisprudensi dan laporan Ombudsman yang dapat dikategorikan dalam dua unsur: (1) sikap melayani (*dienstb rheids... servitute*) (2) terpercaya (*betrouwbaarheid ... reliability*) yang meliputi keterbukaan, kehati-hatian, integritas, kesederhanaan dan kehormatan. (Hadjon, 2002)

Seorang dikatakan profesional menyangkut penilaian masyarakat dan hal ini tidak lepas dari nilai dan etika yang ada di

masyarakat itu sendiri. Dengan adanya etika pelayanan publik dapat dipakai sebagai pedoman untuk bersikap dan berperilaku dalam rangka menjaga citra organisasi, profesional dan bertanggung jawab: (Soemirat, 2002: 168-169) Di Amerika Kode Etik Pelayan Publik mempunyai lima Prinsip (indicator) yaitu: (American, 2000:67-68) (1) Layani orang banyak. (2) Hormati Konstitusi dan Hukum (3) Mempertunjukkan Integritas Pribadi (4) Mempromosikan Etika Organisasi (5) Mengejar Profesional Keunggulan. Di Indonesia perilaku PNS yang tertuang dalam Kepmen No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Perilaku PNS hendaknya memperhatikan Asas Pelayanan Publik (1) Transparansi (2) Akuntabilitas (3) Kondisional (4) Partisipatif (5) Kesamaan Hak (6) Keseimbangan Hak dan Kewajiban.

Dengan adanya norma yang mengatur bagaimana PNS harus berperilaku maka diharapkan seorang PNS dalam memberikan pelayanan pada publik memiliki kemampuan tertentu, yaitu: (Soemirat : 177) : (1) Kemampuan untuk kesadaran etis (2) Kemampuan untuk berpikir secara etis (3) Kemampuan untuk berperilaku secara etis, yaitu memiliki perilaku, sikap, etika moral dan tata krama (etiket) yang baik (*good moral and good manner*) dalam bergaul atau berhubungan dengan pihak lain (*sosial contact*) (4) Kemampuan untuk kepemimpinan yang etis (*ethical leadership*)

C. Pengembangan Perilaku Pegawai Negeri Sipil

Sesuai dengan asas negara hukum sebuah konstitusi seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol (Harjono, 2002) Setiap warga negara memiliki hak untuk memperoleh pelayanan sesuai kebutuhan yang dijamin oleh hukum oleh pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh aparatnya. (Isnaeni,2003) Untuk menjamin hak warga negara maka diperlukam kontrol eksternal. Bentuk kontrol tersebut bisa merupakan pengawasan terhadap perilaku PNS. Di Belanda pengawasan perilaku (*behoorlijkheidscontrole*) dilakukan oleh

Ombudsman (Hadjon, 2002) Sedangkan perintah perilaku yang paling umum dapat digolongkan (Bruggink:100) menjadi:

2. Perintah (*gebod*) adalah kewajiban umum untuk melakukan sesuatu
3. Larangan (*verbod*) adalah kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu
4. Pembebasan (*vrijstelling*, dispensasi) adalah perbolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan
5. Izin (*toestemming*, permisi) adalah pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Dalam pelayanan publik salah satu aspek yang menonjol adalah keharusan aparaturnya mempunyai komitmen yang besar pada nilai dan standar moralitas yang tinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. (Mulyadi : 2004) Posisi PNS yang netral merupakan embrio menuju profesionalisme birokrasi; PNS sebagai suatu profesi harus memiliki suatu kode etik tertentu yang mengatur tentang apa yang bisa dan yang tidak bisa dilakukan oleh seorang PNS dalam kapasitasnya sebagai sebuah profesi. Perilaku yang etis dapat mengarahkan profesionalisme PNS untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. (Gea, 2004)

Untuk itu perlu dicari jawaban bagaimana pemerintah melakukan penyempurnaan dan pembenahan serta meningkatkan kualitas kinerja PNS, baik sisi kelembagaan maupun perilaku aparatnya sendiri. (Budiyanto :2001) . Hal ini bertujuan agar pejabat publik mengutamakan kepentingan umum, sesuai dengan tugas yang mereka emban.

Untuk meningkatkan dan mengembangkan perilaku PNS ada tiga hal penting yang harus diperhatikan yaitu : (Sholehuddin, 2005: 7):
(a) suatu *treatment* etik harus berangkat dari pengenalan dan

Berdasarkan sifat penelitian ini yakni penelitian hukum secara normatif maka fokus penelitian ditujukan pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksudkan disini berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Mengenai bahan hukum sekunder terkait dengan bahan-bahan pendukung bahan hukum primer seperti buku teks, disertasi, makalah/artikel ilmiah dalam bidang hukum, jurnal ilmiah hasil penelitian di bidang hukum, hasil-hasil seminar diskusi, simposium dan sebagainya

Mengenai prosedur pengumpulan bahan hukum , mula-mula dihimpun bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan topik atau substansi penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut ditelusuri melalui studi kepustakaan, lembaga-lembaga penerbitan pemerintah maupun swasta , pertemuan ilmiah, seperti seminar, lokakarya, dan sebagainya Setelah bahan-bahan hukum dikumpulkan, diedit, dipelajari, kemudian diambil intisarinya, berupa teori, ide, konsep, argumentasi, maupun ketentuan-ketentuan hukum yang terkait. Semua bahan hukum dicatat pada kartu-kartu yang sudah disiapkan berkaitan dengan pokok masalah.

Dalam tahap analisis, analisis dilakukan dengan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik diargumentasikan secara teoritik berdasarkan konsep Hukum Administrasi dengan mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik .

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perilaku Pegawai Negeri Sipil

Ada tiga macam pelayanan publik yang diberikan oleh PNS yaitu seperti tercantum dalam Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003 sebagai berikut: (a) Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan publik, misal : status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya. (b) Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telpon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya. (c) Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik mengacu pada Prinsip-prinsip pelayanan publik diatur dalam Kepmen No:63/Kep.M.PAN/2003. yaitu : kesederhanan, kejelasan, kepastian waktu, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan serta kenyamanan.

Pada masa orde baru perilaku PNS lebih cenderung minta dilayani seperti dikemukakan (Mulyadi, 2004) aparat birokrasi merasa

ada dalam posisi penguasa yang lebih menempatkan diri sebagai pengarah daripada pamong. Oleh karena itu timbul kecenderungan untuk melihat warga masyarakat sebagai objek pasif dalam pelayanan publik. Hal ini terlihat dari banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan jasa yang dinilai kurang memuaskan, seperti pembayaran listrik, PDAM, telepon, samsat, parkir, PKL, transportasi, dan lain-lain. Dalam masa reformasi PNS dituntut untuk selalu tampil menempatkan dirinya secara prima, sebagai pelayanan publik yang bersahaja dalam melaksanakan tugas pekerjaannya yang akuntabel, serta menjaga netralitas dan profesional dalam melaksanakan pengabdianya. Kita berharap, dengan siapa pun yang memimpin negara ini, setiap aparatur bisa mewujudkan hal itu dalam manajemen pemerintahan baru.

Berdasarkan pemikiran yang demikian, dalam pelayanan publik dengan konsep tanggung gugat terdapat tiga aspek yang sangat menonjol, yakni (1) setiap pejabat pada masing-masing tingkat manajerial harus memiliki tanggung jawab yang lebih besar; (2) Setiap aparat birokrasi harus punya sikap responsif terhadap segala permasalahan yang terjadi di masyarakat, khususnya kelompok masyarakat yang membutuhkan pelayanan prioritas; (3) Dan setiap aparatur harus punya komitmen yang besar pada nilai dan standar moralitas yang tinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Pembenahan pelayanan publik dilakukan dengan merubah perilaku pelaksana pelayanan. Perubahan-perubahan tersebut harus mengedepankan kepentingan masyarakat. Seperti misalnya di Jawa Timur telah disyahnkannya Perda Pelayanan Publik yaitu Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik. Dalam pasal 3 disebutkan bahwa tujuan pelayanan publik antara lain adalah mewujudkan kepastian tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan selauruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, terpenuhinya hak-hak masyarakat

dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal. Sedangkan dalam pasal 13 disebutkan bahwa penyelenggara pelayanan publik wajib memiliki tata perilaku sebagai kode etik dalam memberikan pelayanan publik sebagai berikut: (a) bertindak jujur, disiplin, proporsional dan profesional (b) bertindak adil dan tidak diskriminatif, (c) peduli, teliti dan cermat, (d) bersikap ramah dan bersahabat, (d) bersikap tegas, dan tidak memberikan pelayanan yang berbelit-belit, (f) bersikap mandiri dan dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun, (g) transparan dalam pelaksanaan dan mampu mengambil langkah-langkah yang kreatif dan inovatif.

Perilaku PNS diatur dalam Surat Keputusan MENPAN Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pelayanan Kepada Masyarakat, menggariskan prinsip-prinsip umum sebagai berikut: (1) Peningkatan mutu produktivitas instansi pemerintah dalam pelayanan umum (2) Upaya mengefektifkan tatalaksana pelayanan (3) Mendorong timbulnya kreativitas, prakarsa dukungan dan peranserta masyarakat (4) Menghindari prosedur birokratik yang berlebihan (5) Kecepatan, ketepatan waktu dan akses informasi kepada yang dilayani.

Perubahan perilaku PNS tidak bisa dilepaskan dengan perubahan ataupun perkembangan interen maupun ekstern secara dinamis juga terus berubah. Di Indonesia perkembangan politik dan ekonomi selama beberapa dasawarsa terakhir menampakkan tiga kecenderungan utama yaitu : meningkatnya kemamuran, meluasnya kekuasaan birokrasi , dan meningkatnya kekuatan politis para eksekutif yang berarti pula meningkatnya peranan birokrat dan administrator dalam menentukan kebijakan yang menyangkut masyarakat luas. Untuk itu maka diperlukan adanya landasan-landasan etis bagi pengambil kebijakan publik tersebut. Apabila orang mempertanyakan landasan etis ini maka perlu adanya legitimasi kekuatan pemaksa (*coercive power*) untuk mengatur sebagian hak-hak warga negara. Permasalahan yang

dihadapi pejabat memang seringkali rumit. Karena setiap keputusan yang dibuat harus sesuai dengan tuntutan keadilan, dan membawa ke arah perkembangan yang lebih baik, didisilah diperlukan kearifan pejabat. (Kumorotomo, 2005: 372)

Berkaitan dengan perubahan perilaku PNS maka diperlukan adanya kebijakan-kebijakan yang harus didasarkan pada berbagai pendekatan. Untuk itulah dalam membuat kebijakan diperlukan adanya pendekatan etika yang berarti bahwa dalam pola tindak dan perilaku PNS atau pejabat harus dapat diukur dengan pendekatan legal, pendekatan moral, pendekatan administratif etos kerja. (Siagian, 2001,145) Pendekatan Legal, hakekatnya adalah para Pegawai negeri dalam menjalankan wewenang, fungsi dan aktifitasnya harus mendasarkannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sumber hukum dan peraturan perundang-undangan harus jelas bukan hanya bagi PNS yang bersangkutan tetapi juga bagi "clientele group" yang secara fungsional harus dilayani, PNS harus lebih taat kepada peraturan perundangan yang berlaku secara umum di samping ketatan pada norma hukum tertentu bagi PNS, dan PNS harus menerapkan ketentuan bukan bersarkan subyektifitas. Pendekatan Moral, kebersihan aparatur negara pada dasarnya berarti bebasnya aparatur pemerintah dari perilaku negatif atau buruk. Dengan kata lain wibawanya pemerintah bukan karena ditakuti akan tetapi karena dicintai. Pendekatan Administratif, hal ini berkaitan dengan profesionalitas PNS itu sendiri; artinya profesionalisme harus ditingkatkan baik di kalangan pejabat atas maupun bawah. Pendekatan etos kerja, inti etos kerja bagi PNS terwujud dalam kemauan dan kesediaan kerja keras, penuh disiplin tidak mengenal lelah dan tidak menghitung untung rugi bagi dirinya. Dengan pendekatan-pendekatan ini maka diharapkan perilaku PNS lebih positif

Dengan demikian diharapkan akan dapat membenahi perilaku PNS secara komprehensif mengingat masalah betapa tingginya ketidakpastian dan kompleksitas pelayanan publik. Melihat betapa kompleksnya masalah yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik maka menuntut perubahan yang holistic, menyeluruh, dan menyentuh semua dimensi persoalan yang dihadapi termasuk perilaku pegawai. (Wijoyo, 2006 : 64-66) Salah satu langkah konkrit untuk melakukan perubahan dalam birokrasi antara lain adalah adanya perubahan perilaku birokrat melalui pemberdayaan kode etik yang diterjemahkan ke standar perilaku pelayanan Soekarwo, (Wijoyo, 2006: 8)

Dari kutipan tersebut menunjukkan betapa pentingnya Kode Etik untuk dapat mengatur perilaku PNS agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan optimal. Bicara Kode Etik Pelayanan Publik bukan hanya bicara pemerintahan saja akan tetapi juga bisara masalah-masalah masyarakat yang luas dan bersifat totalitas. Karena bicara Kode Etik Pelayanan Publik juga bicara tentang perilaku individu, perilaku masyarakat, perilaku organisasi, perilaku politik, hukum, juga budaya serta nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.

Dengan adanya Kode Etik ini pula maka partisipasi masyarakat diharapkan juga akan tumbuh berkembang ke arah yang lebih positif. Dengan adanya Kode Etik diharapkan masyarakat dapat mengontrol kinerja pegawai pemerintah; disamping itu masyarakat dalam berhubungan dengan birokrasi diharapkan juga mengindahkan Kode Etik yang ada. Dengan adanya Kode Etik maka intervensi politik dan hukum dapat dieliminir. Tidaklah mudah membedakan masalah-masalah politik, hukum dan pelayanan publik di Indonesia. Hubungan-hubungan masalah-masalah tersebut sangatlah kompleks sehingga hal ini mengakibatkan pelayanan yang buruk terhadap masyarakat. Dengan adanya Kode Etik maka diharapkan akan dapat mendudukan secara

propasional dan profesional tentang fungsi pegawai pemerintah atau birokrasi sehingga baik masyarakat maupun pegawai pemerintah dapat mengevaluasi ada tidaknya intervensi politik, hukum terhadap birokrasi. Dengan adanya Kode Etik juga dapat menghindari adanya praktek-praktek KKN.

Berkaitan dengan kode etik tersebut bagaimana PNS harus berperilaku dalam memberikan pelayanan publik telah diatur dalam Kepmen No: KEP/25/M.PAN/2/2004 dalam poin 6 menyebutkan bahwa pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan publik diwajibkan memakai tanda pengenal dan papan nama di meja petugas untuk dapat memberikan citra positif terhadap penerima pelayanan maka harus memperhatikan :

- a. Aspek psikologis dan komunikasi, serta perilaku melayani
- b. Kemampuan melaksanakan empati terhadap penerima pelayanan, dan dapat merubah keluhan penerima pelayanan menjadi senyuman
- c. Menyelaraskan cara penyampaian layanan melalui nada, tekanan dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik dan pandangan mata
- d. Mengenal siapa dan apa yang menjadi kebutuhan penerima pelayanan
- e. Berada di tempat yang ditentukan pada waktu dan jam pelayanan.

Sedangkan untuk meningkatkan disiplin PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980. Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia yang secara jelas disebutkan dalam pasal 2 dan 3

B. Hukum Sebagai Faktor Pendorong Untuk Meningkatkan Perilaku Positif Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Kepmen No: KEP/25/M.PAN/2/2004 disebutkan pengertian Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yaitu data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari

hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif dari pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dengan kebutuhannya. Dengan adanya Indeks ini diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Diketahui kelemahan atau kekurangan dari masing-masing unsur dalam penyelenggaraan pelayanan publik
2. Diketahui kinerja penyelenggaraan pelayanan yang telah dilaksanakan oleh unit pelayanan publik secara periodik
3. Sebagai bahan penetapan kebijakan yang perlu diambil dan upaya yang perlu dilakukan
4. Diketahui indeks kepuasan masyarakat secara menyeluruh terhadap hasil pelaksanaan pelayanan publik pada lingkup Pemerintah pusat dan Daerah
5. Memacu persaingan positif, antar unit penyelenggara pelayanan pada lingkup Pemerintah Pusat dan Daerah dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan
6. Bagi masyarakat dapat diketahui gambaran tentang kinerja unit pelayanan.

Dengan adanya aturan yang mengatur indeks pelayanan publik maka diharapkan akan tercipta kondisi-kondisi pelayanan publik yang terstandar dan pelayanan minimal dalam setiap instansi pemerintah. Dengan Kepmen tersebut diharapkan dapat mendorong PNS ataupun

masyarakat untuk ikut terus berpartisipasi secara aktif dan positif secara edukatif dan konstruktif menjadikan pelayanan publik semakin baik.

Faktor yang dianggap mempunyai bobot pengaruh relatif yang sama besar untuk mendukung pelayanan umum, organisasi-organisasi kedinasan yakni: (Suharmanto : www.litbang.depdagri.go.id/artikel)

- a. Faktor kesadaran yang menjiwai perilaku yang memandu kehendak dalam lingkungan organisasi kerja yang tidak menganggap sepele, melayani dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin
- b. Faktor aturan, dalam arti ketaatan dan penggunaan kewenangan bagi penunaian hak, kewajiban dan tanggungjawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai serta kemampuan berbahasa yang baik dengan pemahaman pelaksanaan tugas yang cukup. Adanya kedisiplinan pelaksanaan yang dilengkapi dengan kepatuhan, ketertiban dan disiplin (disiplin waktu dan disiplin kerja), keinsyafan dan bertindak adil.
- c. Faktor organisasi dalam arti adanya organisasi pelayanan yang bersistem simbiotik yang mengalir kesemua komponen sibermetik, metodik dan prosedural. Pilihan prosedur dan metoda sesuai dengan uraian pekerjaan tugas yang menyangkut standar, waktu, alat yang digunakan, bahan dan kondisi pekerjaan, yang dilengkapi dengan mekanisme prosedural yang dibuat atas dasar penelitian/kepentingan lingkungan. Demikian pula akan dipilih metoda untuk penyelesaian pekerjaan tahap demi tahap.
- d. Faktor pendapatan yang merupakan imbalan bagi para fungsionaris yang diukur layak dan patut.
- e. Faktor sarana pelayanan yang menyangkut segala peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas utama dan pembantu pelaksanaan pekerjaan.

Dalam poin b dalam kutipan tersebut disebutkan bahwa berbagai dinas-dinas yang memberikan pelayanan publik harus menggunakan kewenangan, melaksanakan kewajiban dan memperoleh hak sesuai dengan pengetahuan yang cukup dalam melaksanakan tugas mempunyai kepatuhan, ketertiban dan disiplin dan bertindak adil. Sedangkan (Sinambela, 2006: 8) mengatakan kualitas pelayanan berhubungan erat

dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif ; sehingga PNS harus memperhatikan variable-variabel yang berkaitan dengan pelayanan publik yaitu: (1) pemerintahan (2) masyarakat, (3) Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik (4) Sarana (5) resources (6) standard dan asas pelayanan publik (7) manajemen (8) perilaku pejabat

Reformasi memberi harapan baru terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Untuk itu diperlukan adanya kontrol masyarakat dan kontribusi masyarakat. Perubahan politik yang menuju proses demokrasi menuntut adanya pengawasan negara oleh masyarakat untuk itu diperlukan adanya partisipasi masyarakat dalam menyusun agenda kebijakan dan pengambilan keputusan serta pertanggungjawaban publik. Perubahan-perubahan tersebut menuntut adanya pengaturan yang lebih mendorong ke arah terciptanya pelayanan publik yang mengutamakan kepentingan masyarakat , karena masalah hukum merupakan faktor penting dalam penegakan good governance. Kekurangan atau kelemahan sistim hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, good governance tidak akan berjalan mulus di atas sistim hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistim hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya good governance. Sementara itu posisi dan peran hukum di Indonesia tengah berada pada titik nadir, karena hukum saat ini lebih dianggap sebagai komiditi daripada lembaga penegak keadilan. Kenyataan demikian ini yang membuat ketidakpercayaan dan ketidaktaatan pada hukum oleh masyarakat. Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dalam rangka mewujudkan good governance diperlukan langkah-langkah kongkret dan sistimatis. Langkah-langkah tersebut adalah: <http://www.transparansi.or.id/>);

- a. Reformasi Konstitusi Konstitusi merupakan sumber hukum bagi seluruh tata penyelenggaraan negara. Untuk

menata kembali sistim hukum yang benar perlu diawali dari penataan konstitusi yang oleh banyak kalangan masih banyak mengandung celah kelemahan.

- b. Penegakan Hukum Syarat mutlak pemulihan kepercayaan rakyat terhadap hukum adalah penegakan hukum. Reformasi di bidang penegakkan hukum yang bersifat strategis dan mendesak untuk dilakukan adalah; pertama, reformasi Mahkamah Agung dengan memperbaiki sistim rekrutmen (pengangkatan), pemberhentian, pengawasan dan penindakan yang lebih menekankan aspek transparansi dan partisipasi masyarakat. Perbaikan sebagaimana tersebut di atas harus dilakukan oleh Komisi Yudisial Independen yang anggotanya terdiri dari mantan hakim agung, kalangan praktisi hukum, akademisi/cendekiawan hukum dan tokoh masyarakat. Kedua, reformasi Kejaksaan. Untuk memulihkan kinerja kejaksaan saat ini khususnya dalam menangani kasus-kasus KKN dan pelanggaran HAM, perlu dilakukan fit and proper test terhadap Jaksa Agung dan pembantunya sampai eselon II untuk menjamin integritas pribadi yang bersangkutan. Selain itu untuk mengawasi kinerja kejaksaan perlu dibentuk sebuah komisi Independen Pengawas Kejaksaan.
- c. Pemberantasan KKN . KKN merupakan penyebab utama dari tidak berfungsinya hukum di Indonesia. Untuk memberantas KKN diperlukan setidaknya dua cara; pertama dengan cara mencegah (preventif) dan kedua, upaya penanggulangan (represif). Upaya pencegahan dilakukan dengan cara memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (open government) dengan memberikan jaminan kepada hak publik seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak di atas tidak dipenuhi secara memadai.
- d. Sumbangan Hukum dalam Mencegah dan Menanggulangi Disintegrasi Bangsa Pengakuan identitas terhadap nilai-nilai lokal, pemberian kewenangan dan representasi yang lebih luas kepada daerah, pemberdayaan kemampuan masyarakat dan akses pengelolaan terhadap sumber daya alam lokal menjadi isu penting yang sangat strategis di dalam menciptakan integritas sosial, karena selama lebih dari tiga dekade masyarakat selalu ditempatkan sebagai obyek, tidak diakui berbagai eksistensinya dan

- diperlakukan tidak adil. Akumulasi dari permasalahan tersebut akhirnya menciptakan potensi yang sangat signifikan bagi proses disintegrasi.
- e. Pengakuan Terhadap Hukum Adat dan Hak Ekonomi Masyarakat Untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat, maka diperlukan proses percepatan di dalam menentukan wilayah hak ulayat adat secara partisipatif. Dengan begitu rakyat akan mendapatkan jaminan di dalam menguasai tanah ulayat adat mereka dan juga akses untuk mengelola sumber daya alam di lingkungan dan milik mereka sendiri.
 - f. Pemberdayaan Eksekutif, Legislatif dan Peradilan Untuk lebih meningkatkan representasi kepentingan daerah di tingkat nasional, perlu dilakukan rekomposisi keanggotaan utusan daerah, di mana keterwakilan rakyat di daerah secara kongkret diakomodasi melalui pemilihan anggota utusan daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan langsung juga dilakukan untuk para pejabat publik di daerah khususnya gubernur, bupati/walikota.

Penegakan hukum juga merupakan factor yang dominan untuk meningkatkan perilaku PNS ke arah yang lebih positif. Tanpa adanya penegakan hukum maka hukum menjadi macan ompong; banyak aturan juga pelanggaran. Dalam era reformasi telah banyak dilakukan upaya-upaya penegakan hukum terutama berkaitan dengan pemberantasan korupsi yang diharapkan akan berdampak langsung terhadap perilaku PNS yang lebih baik dalam memberikan pelayanan publik. Himbuan Presiden atau KPK bagi PNS untuk tidak menerima hadiah atau bingkisan dalam rangka perayaan hari-hari besar merupakan suatu upaya konstruktif yang diharapkan akan berdampak positif terhadap perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik.

Di samping penegakan hukum juga perlu adanya pembenahan hukum harus dapat mendorong faktor-faktor yang berpengaruh terhadap perilaku PNS ke arah yang lebih konstruktif dan dinamis. Pembenahan hukum harus dapat mendorong birokrasi untuk dapat merubah perilaku PNS agar pelayanan yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan

kepada publik. Untuk membenahi hal tersebut (Mulaydi, 2004) mengatakan pelayanan publik dari aparat birokrasi sebenarnya tidak hanya ditentukan oleh faktor intern, seperti perilaku kepemimpinan birokrasi, rangsangan yang memadai, kejelasan tugas dan prosedur kerja, kejelasan peran dan perlengkapan sarana dan prasarana kerja, dan sejenisnya. Akan tetapi juga karena faktor ekstern, yang antara lain berupa norma sosial dan sistem budaya, seperti persepsi, sikap, nilai-nilai organisasi dan sentimen masyarakat terhadap kinerja aparat birokrasi. Dengan demikian, masalah tanggung jawab publik dan pelayanan aparat birokrasi sebenarnya bukan semata-mata masalah aparat birokrasi, akan tetapi masalah semua pihak yang terlibat dalam urusan pemerintahan, sehingga perlu perhatian dari setiap komponen penyelenggara negara. Dengan adanya kebijakan pemerintah melalui Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, tentunya harus direspons oleh semua pihak, karena kebijakan tersebut telah memberikan ruang publik yang positif, sehingga bisa diketahui, seberapa besar tingkat capaian kinerja instansi publik termasuk di dalamnya aparaturnya, serta seberapa besar tingkat partisipasi publik untuk memberikan feedback-nya terhadap kondisi yang terjadi berupa daya respons yang cerdas agar terpelihara pelayanan publik yang diharapkan dan optimal.

Kondisi pelayanan publik telah mengalami perubahan sejalan bergulirnya arus reformasi. Terjadinya reformasi di bidang politik, hukum telah melahirkan perubahan yang cepat pada tatanan kehidupan dan perilaku aparatur pemerintah maupun masyarakat. Dalam kondisi seperti ini aparatur pemerintah dituntut untuk melakukan perubahan total pada sikap, perilaku, tindakan ke arah budaya kerja yang efektif dan efisien, bersahaja dan anti KKN. (Sinambela, 2006: 118) Seorang pembuat keputusan publik harus senantiasa memperhatikan nilai-nilai

judicial yang antara lain dapat dilihat dari: L. (Kumorotomo, 2005:346)

1. Penguasaan urusan-urusan publik mewajibkan bahwa para politisi dan pejabat publik bekerja sesuai dengan keinginan publik dan bukan berdasarkan persepsi tentang keinginan masyarakat tersebut.
2. Urusan-urusan publik membutuhkan institusi yang tersentralisasi. Tentu saja sentralisasi kekuasaan di sini mengandung konsekuensi tanggung jawab moral.
3. Peraturan institusi-institusi pemerintah terhadap masyarakat mayoritas warga negara bukanlah peraturan absolut. Yang berlaku dalam hal ini adalah kontrak social atau pendelegasian otoritas antara kelompok mayoritas (masyarakat) kepada kelompok minoritas (aparatur negara)
4. Pelaksanaan urusan-urusan publik harus berakar pada hukum. Hukum dapat ditegaskan kalau tindakan-tindakan pejabat publik sesuai dengan kehendak rakyat
5. Pejabat-pejabat publik harus menyadari bahwa tidak semua kasus konkret termuat dalam pasal-pasal hukum. Namun, kebebasan bertindak harus dilakukan untuk menghasilkan yurisdiksi-yurisdiksi yang memperkuat hukum itu sendiri.
6. Pejabat-pejabat publik bertanggung jawab terhadap keputusan-keputusan yang berdasarkan preferensi dan wawasannya. Dalam hal ini tanggung jawab menyangkut preferensi untuk melakukan sesuatu (action) atau tidak melakukan sesuatu (inaction)

Kaidah normatif yang utama dengan demikian adalah kesadaran bahwa sumber legitimasi kebijakan publik adalah kehendak rakyat. Rakyat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada administrator publik dengan harapan bahwa aparat-aparat negara itu akan mengambil kebijakan-kebijakan yang bermanfaat bagi seluruh rakyat tanpa terkecuali. Keberadaan organisasi publik bermula dari kepercayaan rakyat, *public office is a public trust*

Asas demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata.

Dalam kaitan inilah hubungan antara para pihak pemerintah dengan masyarakat pada masing-masing bidang urusan pemerintahan ditandai dengan dua saluran kegiatan yaitu pihak pemerintah mempengaruhi masyarakat umum dan masyarakat umum mempengaruhi kalangan pemerintah. Pihak pemerintah mempunyai tugas tertentu terhadap masyarakat. Untuk dapat melaksanakan sepenuhnya tugas-tugas itu, pemerintah mempunyai wewenang. Prinsip-prinsip demokrasi yang melandasi hukum administrasi adalah : (Willem, 1988,: 45,55)

- a. Kedudukan badan perwakilan rakyat (positie vertegenwoordigende lichamen)
- b. Asas tidak ada jabatan seumur hidup (afzetbaarheid van bestuurders)
- c. asas keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahan (openbaarheid)
- d. peranserta (inspraak)
- e. sedapat mungkin dihormatinya kepentingan-kepentingan orang lain (andere belangen zoveel mogelijk ontzien).

Telah banyak peraturan perundang-undangan dibuat untuk meningkatkan pelayanan publik. Diantaranya adalah adanya adengan disyahnkanya Perda Pelayanan Publik yaitu Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur No. 11 tahun 2005 tentang Pelayanan Publik. dalam pasal 15 diatur tentang tata cara pengaduan pelayanan publik sedangkan untuk memberikan pengawasan terhadap perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik secara implisit dalam pasal 16 diamanatkan adanya Komisi Pelayanan Publik (KPP) yang bersifat independen untuk dapat memberikan saran atau masukan baik diminta maupun tidak diminta kepada kepala daerah dan penyelenggara pelayanan publik dalam rangka memperbaiki kinerja pelayanan publik. Sedangkan dalam pasal 22 (1) secara tegas disebutkan tugas dan kewajiabn KPP : (a) Menerima pengaduan, memeriksa dan menyelesaikan setiap sengketa pelayanan publik (b) Membuat pengaturan mengenai mekanisme, teknis dan prosedur penyelesaian

sengketa pelayanan publik (c) Melakukan verifikasi dan mediasi antara para pihak yang bersengketa dalam pelayanan publik (d) Menindaklanjuti keluhan dan ketidakpuasan pelayanan publik, baik yang disampaikan secara langsung maupun tidak langsung oleh masyarakat kepada komisi.

KPP yang telah diatur dalam perda tersebut diharapkan akan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik karena dengan adanya KPP maka perilaku PNS akan selalu dapat dipantau dan didorong untuk terus memberikan pelayanan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat serta semakin profesional. Begitu pentingnya KKP tersebut seperti terungkap dalam dialog di Radio SS tgl 29 Agustus 2006 Sebagai berikut: " Ketua Komisi A DPRD Jatim Kita harus yakin betul ke depan bahwa orang-orang yang terpilih kita tahu watak dan moralnya. Sedangkan Yoyok (lembaga Perlindungan Konsumen) mengatakan bahwa mengingat begitu strategisnya KPP maka dalam proses seleksi anggota melibatkan Tim Independen, agar hasil tes dapat dipertanggungjawabkan Sebagaimana diamanatkan dalam Perda tersebut. Lebih jauh ketua DPRD menyatakan bahwa Yang diharapkan dari 5 orang anggota KPP ini adalah betul-betul apa yang tertuang dalam perda tersebut diantaranya kemampuan dan pengetahuan dia dari segi advokasi, profesionalisme, pengetahuan tentang pelayanan publik, politik, hukum disiplin, kemampuan berkomunikasi, bukan partisan dari partai tertentu. Sehingga Mampu menggerakkan seluruh instansi publik di Jawa Timur untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. 28 orang yang terbaik adalah betul-betul seleksi yang DPDD tidak ikut campur tangan. Sedangkan salah satu pendapat masyarakat berkaitan dengan Pembentukan KPP di Jawa Timur ini adalah suatu hal yang positif, sebaiknya nanti dalam bekerja KPP tidak intimidatif melainkan harus edukatif konstruktif dalam arti secara professional memberikan mediasi pada pihak-pihak yang bermasalah. Karena inilah harapan kami

, KPP harus dapat menerima masukan-masukan sebagai referensi yang jelas bila , ada keluhan, tahapan-tahapan apa, memberikan sanksi-sanksi karena bisa sanksi administrative maupun bisa pidana. Hal ini dikuatkan juga oleh pendapat masyarakat yang lain yaitu bahwa dengan adanya perda tersebut diharapkan akan dapat semakin meningkatkan perilaku PNS dalam memberikan pelayanan Publik.

Dari hasil dialog tersebut menunjukkan bahwa untuk meningkatkan perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik diperlukan adanya aturan-aturan yang mengatur perilaku PNS dengan melibatkan partisipasi masyarakat . Langkah Pemprov untuk menerbitkan Perda tersebut sangat sesuai dengan kondisi masyarakat yang menuntut adanya pelayanan publik yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat. Memang hal ini sesuai dengan adanya kecenderungan di setiap negara bahwa kekuasaan atas negara hendak dikembalikan kepada sumber aslinya , yaitu rakyat. Wujud dari hal ini adalah adanya tiga perkembangan yaitu ; (1) Upaya perlindungan konstitusional yang lebih besar terhadap individu-individu atau hak-hak kerakyatan dalam deklarasi konstitusi mereka (2) Perubahan legal yang kedua adalah ditetapkannya kaidah judicial atau proses peradilan di dalam aktivitas administrasi negara. Ketentuan-ketentuan mengenai public law litigation dimaksudkan sebagai sarana bagi keterlibatan lembaga peradilan dalam aktivitas institusi publik. Hal ini diharapkan dapat bermanfaat terlindunginya kepentingan rakyat yang mempunyai kedudukan lemah serta manfaat bagi reformasi institusi publik serta cara pengambilan keputusan kebijakan aparat pemerintah. (3) Perubahan yang ketiga adalah ekspansi tanggung jawab legal bagi administrator publik. Dalam hal ini diasumsikan pejabat publik memiliki kekebalan mutlak (*absolute immunity*) menuju asumsi kekebalan bersyarat (*qualified immunity*). Para pejabat kerap kali menyalahgunakan kedudukannya untuk kepentingan pribadi atau golongan. Ekses-ekses

semacam inilah yang kemudian menumbuhkan kesadaran pentingnya pembatasan hak istimewa pejabat. (Kumorotomo, 2005:347-349)

Menciptakan pelayanan publik yang sesuai dengan kehendak rakyat dan menjamin adanya keadilan sangat sesuai dengan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia ini dijabarkan dalam Perjanjian Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik, 1966, Pasal 26 : Semua orang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama, tanpa diskriminasi apapun. Mengenai hal ini , hukum melarang segala diskriminasi apapun. Hukum melarang segala diskriminasi dan menjamin kepada semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti kesukuan, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik dan lainnya, asal-usul kebangsaan atau social, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Demikian juga diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Pasal 27 ayat (1) yaitu "Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Juga dalam Pasal 28 huruf D ayat (1) yaitu "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum " Pokok-pokok pikiran dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu tadi dijabarkan dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia di dalam Pasal 3 ayat (2) yaitu : "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan yang sama di depan hukum ." Dalam Pasal 5 ayat (1) dicantumkan bahwa "Setiap orang diakui sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum "

Kuntjoro Purbopranoto dalam pidato inaugurasi tanggal 12 Oktober 1960 tentang Dasar Dasar Hubungan Warga Negara dengan Pemerintah ada pokok pokok pikiran yang menyangkut peradilan administrasi negara . Dalam mengajukan masalah apakah warganegara mempunyai hak untuk menuntut pemerintah apabila pemerintah melampaui batas kekuasaannya atau menyalahgunakannya , beliau mengatakan : (Purbopranoto:8-10.) Persoalan ini harus ditinjau dalam rangka pandangan umum tentang bentuk negara, khusus bentuk pemerintahan negara... Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia menghendaki bahwa Pemerintah dapat menjalankan tugasnya dan dapat bertindak secara teguh tegas, di pusat sampai di pelosok-pelosok dan daerah terkecil negara sekalipun dan menghendaki agar didukung oleh seluruh warganegara dan ditaati oleh segenap penduduk ... untuk menilai tindakan pemerintah terhadap penduduk itu, tidak cukup kiranya kita mempergunakan ukuran bersendi norma 'zakelijk juridisch' dan hanya mengemukakan hukum saja (doelmatig) akan tetapi pada hemat kami perlu dipertimbangkan juga hal-hal yang patut dan selaras dengan pandangan masyarakat ... harus memperhatikan dan mengindahkan juga norma-norma kemasyarakatan, termasuk norma-norma kesusilaan dan kebudayaan

Sedangkan mengenai perlindungan hukum , perlu peran pemerintah sesuai dengan fungsinya itu. Sejalan dengan itu Donner mengutarakan empat macam bentuk fungsi penguasa : (Purbopranoto :12-14.)

a. Pemeliharaan ketertiban.

Pemeliharaan ketertiban pada tingkat pertama ialah pengawasan supaya .. dapat terlaksana dengan teratur. Dapat terdiri dari penetapan peraturan bagi komunikasi timbal balik, di mana diserahkan pada manusia untuk mengadakan sendiri pelanggaran atas hukum tadi dan membuatnya berlaku melalui suatu proses (seperti dalam hal lalu

lintas jalan). Suatu teknik lain pemeliharaan ketertiban ialah terikatnya beberapa kegiatan atau keadaan pada suatu perizinan , pengesahan persetujuan atau suatu bentuk pemberian kuasa yang lain oleh karena kegiatan – kegiatan itu pada dasarnya adalah terlarang kecuali jika dilaporkan dan memperoleh kontrol itu dilakukan pada saat dilaporkan dan kemudian penyelidikan apakah tidak ada orang yang bertindak tanpa memperoleh izin dan apakah mereka yang telah mendapatkan izin memang berpegang pada peraturan. Tentu saja di beberapa tempat terdapat kemungkinan untuk badan – badan pemerintahan untuk mengeluarkan perintah, umpamanya dalam hal lalu lintas jalan atau dalam hal pemerintahan ketertiban umum jika terjadi keonaran umum (keributan).

b. Pengelolaan keuangan.

Melalui pajak, pungutan – pungutan lain , pendapatan sendiri umpamanya dari sumber bantuan kekayaan alam dan kredit luar negeri, pihak penguasa menjadi yang terkaya dan yang paling boleh dipercaya dalam negara. Dalam hal pemasukan uang pajak yang terutang, pihak pemerintahan (dalam bentuk kantor inspeksi pajak) memainkan peran yang penting. Pendapatan pihak penguasa bertujuan untuk menutup kebutuhan – kebutuhan sendiri , namun juga mempunyai fungsi dalam hal pengaturan kembali pendapatan negara dan dalam usaha memberi kredit dan jaminan atau memberi harta milik yang diinvestasikan oleh kelompok-kelompok tertentu atau masyarakat umum.

c. Tuan tanah.

Sejak dahulu pihak penguasa merupakan tuan tanah, banyak jalan dan sungai, pantai mengadakan koreksi terhadap situasi dalam masyarakat yang dialami secara tidak diinginkan. Dengan demikian penguasa memberi bantuan, menyediakan subsidi,, bendungan dan

tentu saja bahan – bahan mineral, adalah milik penguasa. Penguasa juga memiliki kesempatan – kesempatan juridis untuk merampas tanah ataupun menggunakan tanah itu dengan tujuan membatasi kepentingan umum dan pungutan pajak.

d. Penguasa.

Beberapa kegiatan hanya dapat dilaksanakan oleh pihak penguasa mengingat sifat atau karena diharuskan sesuai dengan undang – undang. Maka kita menyebutkan ‘jasa-jasa’ pihak penguasa, seperti pertahanan, pekerjaan umum, polisi, pemadam kebakaran, peredaran mata uang, pendidikan, penyediaan air minum, energi dan saluran air, PTT (pos, telegram dan telepon), angkutan umum dan pengadilan. Adapun bentuk ditawarkannya jasa-jasa ini berbeda. Beberapa macam jasa sepenuhnya diurus oleh jawatan – jawatan pemerintah dan dibiayai dari sumber pendapatan pajak. Jasa-jasa yang lain dilengkapui oleh badan- badan swasta yang bergerak di ‘pasaran’ seperti PTT. Dalam hal ini semua memang ada perundangan yang memberi jaminan bahwa pemberian jasa itu tetap untuk tujuan kepentingan umum.

Selain keempat jasa yang diarahkan keluar (ekstern) itu, masih ada kegiatan pemerintahan yang diarahkan fungsinya ke dalam (intern). Dalam kaitannya ini fungsi pemerintahan itu diarahkan sebagai : (Purbopranoto: 15.)

a. Badan organisasi intern

i. Pemerintah bertanggung jawab atas pengeluaran biaya yang sangat besar bagi kebutuhan para pegawai negeri, harta milik yang banyak jumlahnya. Tanggung jawab itu juga termasuk pembentukan dan pemeliharaan hukum dan bidang – bidang yang menjadi urusan pemerintah. Pemerintahan intern ini berbentuk segala macam aturan organisasi, keputusan pengangkatan dan pemberhentian, aturan – aturan dan

keputusan – keputusan mengenai kedudukan hukum pegawai negeri, keputusan –keputusan tentang bidang kepegawaian para pegawai yang kedudukannya lebih tinggi terhadap yang lebih rendah dan peraturan mengenai penyelesaian sengketa di antara para pegawai negeri. Berdasarkan wewenang yang ada pemerintahan secara intern dapat bertindak menurut hukum publik.

b. Badan hukum menurut hukum perdata

Badan – badan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap termasuk dalam pihak pemerintah (jawatan umum). Maka badan – badan ini mempunyai wewenang untuk dan atas nama negara melaksanakan tindakan – tindakan hukum menurut hukum perdata.

Dengan demikian tindakan pemerintah baik secara intern maupun eksteren yang menimbulkan kerugian maka penyelesaian hukumnya dapat ditempuh melalui PTUN ataupun Peradilan Umum. Sedangkan pengertian tindakan pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut : (Situmorang, 1989: 100.) Tindakan-tindakan hukum dan perbuatan materiil yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Tindakan yang dilakukan untuk pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan yang dilakukan oleh penguasa tinggi dan rendah secara hakiki.

Ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan kepentingan umum organ-organ pemerintahan disertai kewenangan untuk melakukan aktivitas-aktivitas menurut hukum publik. Secara rinci macam-macam tindak pemerintahan menurut hukum dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum itu dapat disebutkan sebagai berikut : (Situmorang, 1989: 104)

1. Dengan membebaskan kewajiban pada organ – organ itu untuk menyelenggarakan kepentingan umum ;

2. Tindakan mengeluarkan peraturan perundang – undangan yang bersifat melarang atau membolehkan yang ditujukan kepada semua orang (peraturan yang bersifat umum);
3. Mengeluarkan ketetapan – ketetapan atau instruksi-instruksi yang bersifat memberikan beban ;
4. Memberikan subsidi-subsidi atau bantuan – bantuan kepada pihak swasta
5. Memberikan kedudukan hukum kepada seseorang sesuai dengan keinginannya, sehingga orang tersebut mempunyai hak dan kewajiban;
6. Melakukan pengawasan terhadap pekerjaan swasta ;
7. Bekerja sama dengan perusahaan lain dalam bentuk – bentuk yang ditentukan untuk kepentingan umum ;
8. Mengadakan perjanjian dengan warga negara berdasarkan hal-hal yang diatur dalam hukum .

Mengenai perlindungan hukum dapat diketengahkan pemikiran Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut : (Hadjon:2) Perlindungan hukum dibedakan menjadi dua macam yaitu perlindungan hukum yang preventif yakni sebuah bentuk perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan perlindungan hukum yang bersifat represif yang maksud keberadaannya bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang telah terjadi. Perlindungan hukum juga selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian , yaitu kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, perlindungan hukum adalah perlindungan hukum bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi buruh terhadap pengusaha, perlindungan bagi penggarap tanah terhadap pemilik tanah (tuan tanah) , perlindungan bagi rakyat terhadap pemerintah.

C. Profesionalisme Sebagai Pola Pengembangan Perilaku PNS

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Adapun asas Pelayanan publik adalah
NOMOR :63/KEP/M.PAN/7/2003:

1. **Transparansi Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.**
2. **Akuntabilitas Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan**
3. **Kondisional Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas**
4. **Partisipatif Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.**
5. **Kesamaan Hak Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi**
6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.**

Dalam pasal 12 UU No. 43 Th. 1999 disebutkan bahwa :
(1) Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna .2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas

pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Agar Pegawai Negeri Sipil dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna maka perlu diatur pembinaan PNS secara menyeluruh; yaitu suatu peraturan pembinaan yang berlaku bagi PNS Pusat maupun daerah. Selain itu perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi struktur, prosedur kerja, kepegawaian maupun sarana dan fasilitas kerja sehingga dapat diharapkan akan menjadi aparatur yang benar-benar berwibawa, kuat, bedaya dan berhasil guna, bersih dan penuh kesetiaan. (Salam, 2003: 29) Sedangkan dalam pasal 13 disebutkan: (1) Kebijaksanaan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi.

Hal ini senada dengan apa yang dikatakan Budiyanto bahwa untuk dapat menghadapi tantangan pada era globalisasi diperlukan pembenahan serta meningkatkan kualitas kinerja PNS, baik sisi kelembagaan maupun perilaku aparatnya sendiri. (Budiyanto :2001) Ke depan dituntut profesionalisme yang tinggi, PNS harus bersikap netral dan profesional, mampu berjalan sendiri tanpa dipengaruhi oleh perkembangan situasi politik yang senantiasa berubah. (www.itjen.esdm.go.id). Hal ini bertujuan agar pejabat publik mengutamakan kepentingan umum, sesuai dengan tugas yang mereka emban. (www.transparansi.or.id/majalah) Untuk itulah perlu dikembangkan sikap PNS yang positif terhadap Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik, sehingga diharapkan akan dapat meningkatkan pelayanan publik.

Profesional merupakan kemampuan teknis dan operasional yang diterapkan secara optimum dalam batas-batas etika profesi. (Ruslan, 2004 : 64) Sedangkan Profesionalitas merupakan kemampuan untuk bertindak secara professional. (Alwi, Hasan, 2001,) Adanya keharusan PNS untuk dapat memberikan pelayanan secara profesional sangat sesuai dengan makna dari *governmentyang* memiliki arti atau berkonotasi baik, sedangkan *government* menjadi baik atau buruk dikarenakan *governance*-nya (tata pemerintahannya). (<http://goodgovernance>)

Adapun ciri-ciri penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah: *responsible, accountable, controlable, transparency, limitable* dan lain sebagainya. (Manan, <http://www.>) Norma Etik Yang baik adalah norma yang dapat memposisikan PNS yang netral. Hal ini bisa merupakan embrio menuju profesionalisme birokrasi; PNS sebagai suatu profesi harus memiliki suatu norma etik tertentu yang mengatur tentang apa yang bisa dan yang tidak bisa dilakukan oleh seorang PNS dalam kapasitasnya sebagai sebuah profesi.

Ke depan PNS dituntut untuk bersikap netral dan profesional, mampu berjalan sendiri tanpa dipengaruhi oleh perkembangan situasi politik yang senantiasa berubah. (www.itjen.esdm.go.id). Hal ini bertujuan agar pejabat publik mengutamakan kepentingan umum, sesuai dengan tugas yang mereka emban. Di dalam profesionalisme terkandung kriteria-kriteria sikap dan perilaku bekerja untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan tuntutan profesinya yang tercakup faktor penguasaan iptek, akurasi dan tepat waktu, disiplin dan keteraturan kerja, sikap yang rasional dan tidak emosional, dedikasi, loyalitas pada tugas, semangat, kesabaran, kreatifitas dan sebagainya. (www.d_infokom)

Posisi PNS yang netral merupakan embrio menuju profesionalisme birokrasi; PNS sebagai suatu profesi harus memiliki suatu kode etik tertentu yang mengatur tentang apa yang bisa dan yang

tidak bisa dilakukan oleh seorang PNS dalam kapasitasnya sebagai sebuah profesi. Perilaku yang etis dapat mengarahkan profesionalisme PNS untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. (Gea, 2004) Sedangkan yang dimaksud dengan etika profesi adalah norma-norma atau kaidah yang ditetapkan oleh disiplin ilmu pengetahuan dan organisasi profesi yang harus dipatuhi oleh pejabat fungsional dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. (Salam, 2003, 42)

Dalam pelayanan publik salah satu aspek yang menonjol adalah keharusan aparaturnya mempunyai komitmen yang besar pada nilai dan standar moralitas yang tinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. (Mulyadi : 2004) Untuk itu perlu dicari jawaban bagaimana pemerintah melakukan penyempurnaan dan pembenahan serta meningkatkan kualitas kinerja PNS, baik sisi kelembagaan maupun perilaku aparatnya sendiri. (Budiyanto :2001) Ke depan PNS dituntut profesionalisme yang tinggi, harus bersikap netral dan profesional, mampu berjalan sendiri tanpa dipengaruhi oleh perkembangan situasi politik yang senantiasa berubah.(www.itjen.esdm.go.id). Hal ini bertujuan agar pejabat publik mengutamakan kepentingan umum, sesuai dengan tugas yang mereka emban.

Profesionalitas pelayanan publik dapat dirasakan oleh masyarakat apabila mampu memberikan pelayanan Publik secara prima, transparan,akuntabel dengan berpedoman kepada : www.jambi.wasantara.net.id : (1) Asas Pelayanan Publik:Transparan, Akuntabilitas, Kondisional, partisipasif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban (2) Prinsip Pelayanan Publik :Keseluruhan, kejelasan, ketepatan waktu, ukuran, keamanan, Tanggung Jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana, Kemudahan akses dan Kedispilanan, kesopanan, keramahan dan kenyamanan (3) Standar pelayanan Publik untuk kepastian bagi pemakai pelayanan (4) Penguksuhan

indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan publik.(5) manajemen dan prosedur pelayanan publik.

Pembaharuan hukum harusnya dapat terus mendorong Pemerintah untuk peningkatan pelayanan secara profesional yang menjamin seluruh warga dapat memperoleh pelayanan yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Hal ini akan memberi andil pada perkembangan pembangunan ekonomi jangka panjang dan berkelanjutan, serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Program ini melibatkan kegiatan-kegiatan memperjelas visi dan misi, membenahi sistem manajemen, sistem pendukung dan informasi, merubah kerangka peraturan dan kebijakan, serta merasionalisasi dan memotivasi petugas untuk meningkatkan kinerja.(www.deliveri.org) Jelas dalam hal ini Profesionalitas pelayanan publik harus didukung dengan pengaturan-pengaturan yang terus dapat mendorong perilaku PNS untuk semakin profesional.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Ada banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perilaku PNS dalam memberikan pelayanan publik yang diatur dalam UU, Peraturan pemerintah, Inpres, KepMen, maupun perda. Memang pengaturan Perilaku PNS merupakan hal yang sangat penting akan tetapi jika terlalu banyak peraturan justru akan menimbulkan suatu kesulitan dalam memahami maupun melaksanakannya di lapangan. Begitu juga bagi masyarakat akan mengalami kendala jika ingin ikut berpartisipasi dalam mendorong PNS untuk terus berperilaku yang lebih positif. Untuk meningkatkan perilaku positif PNS perlu adanya pendekatan yang bersifat holistik dan komprehensif sehingga diperlukan beberapa pendekatan yaitu: Pendekatan Legal, Pendekatan Moral, Pendekatan Administratif, Pendekatan etos kerja.
2. Pembinaan hukum diperlukan untuk dapat mendorong perilaku PNS ke arah yang lebih konstruktif dan dinamis. Pembinaan hukum harus dapat mendorong birokrasi untuk dapat merubah perilaku PNS agar pelayanan yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Penegakan hukum dan pembinaan peraturan perundang-undangan dalam pelayanan publik hendaknya dapat menciptakan pelayanan yang adil dan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal ini sesuai dengan Asas demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa

pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata.

3. Pengembangan Profesionalisme sebagai pola pengembangan Perilaku PNS merupakan hal yang tepat. Kerena di dalam Profesionalisme maka perilaku PNS akan selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum, Kode Etik serta transparasi dan akuntable dalam memberikan pelyanana kepda publik. Dengan Profesionalisme PNS bukan hanya mementingkan masyarakat akan tetapi juga akan menyeimbangkan kepentingan negara, ma. arakat serta PNS itu sendiri. Profesionalisme bukan hany untuk PNS bagian teknis saja akan tetapi profesionalisme juga dituntut bagi PNS yang menjadi pejabat tingkat bawah maupun atas.

B. Saran

1. Perlu adanya kajian berkaitan dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku PNS . Hal ini dimaksudkan agar ada suatu perturan yang khusus berkaitan dengan perilaku PNS sehingga masalah-masalah yang ada di lapangan dapat dipahami dengan mudah baik bagi PNS itu sendri maupun oleh masyarakat. Sehingga dengan demikian diharapkan akan dapat lebih dipedomani sebagai suatu acuan untuk meningkatkan perilaku PNS lebih positif.
2. PNS perlu terus dikembangkan ke arah yang semakin profesional sehingga citra PNS akan semakin positif dan disegani masyarakat. Pengembangan profesionalitas yang telah dicanangkan oleh pemerintah harus terus disambut dengan aturan-aturan yang lebih implementatif sehingga betul-betul dapat dirasakan oleh masyarakat dan betul betuk membawa negara dan bangsa ini menjadi lebih maju dan berbudaya.

3. Perlu adanya penegakan hukum yang meliputi pengawasan dan penerapan sanksi dalam membina sikap PNS yang sebelumnya juga perlu diadakan sosialisasi mengenai perilaku PNS dalam pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita. Romli. 2005: *Makalah Seminar. Politisasi Hukum Pidana Diantara Kejahatan Dan Strategi Politik.* UBHARA . SURABAYA
- Bertens. K. 1993. *Kode Etik* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Bruggink. J.J.H. 2003 Penterjemah: Arief Sidharta. *Refleksi Tentang Hukum.* PT. Citra Aditya Bakti. Bandung
- Budyanto. M. Nur
www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/08/22/0084.html
- Devos. .H. 1987. *Pengantar Etika.* Tiara Wacana Yogya.
- Gea. Rozaman. 2004. www.hariansib.com/date08/rubrik1.htm ikutip tgl 28 desember PNS Menjadi Sebuah Profesi Menuju Profesionalisme Birokrasi
- Hadjon. Philipus. 2002. Kode Etik Pemerintahan Dari Sudut Pandang Hukum Adminsitrasi. *Artikel Ilmiah* . UNAIR. Surabaya
- Hadjon Philipus M., Perlindungan Hukum Bagi Rakyat, Bina Ilmu, Surabaya,
- Isnaeni. Moch. 2003. Gugatan Ganti Rugi Akibat Pelayanan Publik Yang Cacat. *Artikel Ilmiah* UNAIR. Surabaya
http://good-governance.bappenas.go.id/kom_bahan_dis_3-1.htm (1 SEP 200
- <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatgoodgovernance&id=5> Dikutip 26/12/05
- Kast. Fremont E & James E. Rosenzweig . 2002. Penerjemah Hasymi Ali. *Organisasi & Manajemen* Bumi Aksara
- Keputusan MENPAN Nomor 8 Tahun 1993 tentang Pelayanan Kepada Masyarakat
- Kepmen No:63/Kep.M.PAN/2003, Prinsip-prinsip pelayanan publik

Sinambela, Lijan Poltak, 2006: Reformasi Pelayanan Publik, Bumi Aksara, Jakarta

Situmorang, Victor, 1989, Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara, Bina Aksara, Jakarta,

Suharmanto, Edy PENINGKATAN PELAYANAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP MASYARAKAT O, (www.litbang.depdagri.go.id/artikel)

Soemirat. Soleh. Elvinaro Ardianto. 2002. *Dasar-Dasar Public Relations*

Wignjosoebroto. Soetandyo. 2004. *Materi kuliah. Seminar Pembangunan & Publik Affairs*. Program Pascasarjana Untag. 45 Surabaya

Wijoyo Suparto, ed, 2006, Reorientasi Birokrasi Menjamin Good Publik Services. Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi, Airlangga University Press, Surabaya,

Willem H.D van Wijk 1988, en Konijnenbelt, Hoofdstukken van Administratief Recht, Uitgeverij Lemma B.V Culemborg

(www.d-infokom-jatim.go.id/news.php?id=2923)

www.itjen.esdm.go.id. Senin. 12 April 2004 - 10:46 AM Membangun kode etik di lingkungan publik.