

## JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK

Tahun III. No. 2 Juli – Desember 2011



<b>Konstruksi Gender dan Refleksi Pilkada Perempuan</b> <i>Dwi Windyastuti Budi Hendarti</i> .....	91
<b>Teori Kepribadian: Sebuah Diskursus Paradigmatik</b> <i>Bintoro Wardiyanto</i> .....	101
<b>Kepemimpinan dan Reengineering Birokrasi untuk Memperkuat Human Capital</b> <i>Falih Suaedi</i> .....	113
<b>Doktrin Manajemen Sektor Publik Berorientasi Hasil dan Kemungkinan Aplikasinya di Indonesia</b> <i>Antun Mardianta</i> .....	119
<b>Penerapan Program <i>Exelence Police Service</i> (EPS) dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kepolisian di Kota Surabaya</b> <i>Asteria Vinandya</i> .....	125
<b>Zero Growth Policy dan Rekrutmen CPNS Golongan III dari Ex Honorer di Propinsi Jawa Timur</b> <i>Herrukmi Septa Rinawati</i> .....	133
<b>Perubahan Paradigma dalam Etika Pelayanan Publik</b> <i>Erna Setjaningrum</i> .....	143

**Jurnal Ilmiah “JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK (JAP).** Diterbitkan oleh Departemen Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga sebagai terbitan berkala 6 (enam) bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu administrasi negara/publik ditengah masyarakat peminat.

**Penanggung Jawab**

I Basis Susilo (Ex Officio Dekan FISIP Unair)

**Pimpinan Umum**

Dr. Falih Suaedi

**Mitra Bestari**

Jusuf Irianto (Unair)  
Jeremias T Keban (UGM)  
Khoirul Muluk (Unibraw)  
M Taufik (STIA-LAN)  
Nyoman Subanda (Undiknas)

**Pimpinan Redaksi**

Bintoro Wardiyanto

**Sekretaris Redaksi**

Wahyuni Triana

**Redaksi Pelaksana**

Gatot Pramuka  
Erna Setijanigrum  
Sunaryo  
Roestoto Hartojo Putro

**Produksi dan Marketing**

Philipus Keban

**Alamat Redaksi: ‘Jejaring Administrasi Publik’ (JAP)**

Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286.

Telpon : 031-5034015, eks 213. Fax: 031-5022492.

E-mail: bintorowardiyanto@yahoo.com

Website: www.depan-fisip-unair.com

**Percetakan**

Airlangga University Press  
Kampus C Universitas Airlangga  
Jl. Mulyorejo Surabaya 60115  
Telpon (031) 5992246,5992247  
Fax (031) 5992248  
E.mail.aup.unair@gmail.com

Bekerjasama dengan

Departemen Administrasi,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga,  
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6, Surabaya.

**DAFTAR ISI**

<b>Daftar Isi</b> .....	i
<b>Pengantar Redaksi</b> .....	ii
<b>Ketentuan Gaya Penulisan Ilmiah</b> .....	iii
<b>Konstruksi Gender dan Refleksi Pilkada Perempuan</b> <i>Dwi Windyastuti Budi Hendrarti</i> .....	91
<b>Teori Kepribadian: Sebuah Diskursus Paradigmatik</b> <i>Bintoro Wardiyanto</i> .....	101
<b>Kepemimpinan dan Reengineering Birokrasi Untuk Memperkuat Human Capital</b> <i>Falih Suaedi</i> .....	113
<b>Doktrin Manajemen Sektor Publik Berorientasi Hasil dan Kemungkinan Aplikasinya di Indonesia</b> <i>Antun Mardianta</i> .....	119
<b>Penerapan Program <i>Exelence Police Service (EPS)</i> dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kepolisian di Kota Surabaya</b> <i>Asteria Vinandya</i> .....	125
<b><i>Zero Growth Policy</i> dan Rekrutmen CPNS Golongan III dari Ex Honoror di Propinsi Jawa Timur.</b> <i>Herrukmi Septa Rinawati</i> .....	133
<b><i>Perubahan Paradigma dalam Etika Pelayanan Publik</i></b> <i>Erna Setijaningrum</i> .....	143 ✓

## PENGANTAR REDAKSI

Dalam kerangka mewujudkan atmosfer akademik ditingkat Departemen, maka penyediaan jurnal ilmiah yang dikelola secara profesional, mandiri dan independent sesuai dengan persyaratan tim akreditasi jurnal ilmiah menjadi sangat penting. Eksisting Jurnal ilmiah dapat menjadi sebuah media, wadah serta sarana komunikasi secara dialogis diantara sesama akademisi, maupun antara akademis dan praktisi pemerintahan dalam kerangka ikut memecahkan persoalan bangsa dan negara.

Pada terbitan kelima ini, Jejaring Administrasi Publik (JAP) dalam *edisi Tahun III, Nomor 2, bulan Juli-Desember 2011*, berusaha membahas mengenai Konstruksi Gender dan Refleksi Pilkada Perempuan yang ditulis oleh *Dwi Windyastuti*. Kemudian Bintoro Wardiyanto mencoba memaparkan mengenai Teori Kepribadian: Sebuah Diskursus Paradigmatik.

Disamping itu, saudara Falih Suaedi berusaha memaparkan mengenai Kepemimpinan dan Reengineering Birokrasi Untuk Memperkuat Human Capital. Di samping paparan tersebut, Antun Mardiyanto mencoba mengulas Doktrin Manajemen Layanan Publik Berorientasi Hasil. Sedikit berbeda dengan tulisan Asterinda yang berupaya mengkritisi Pelaksanaan program EPS kualitas layanan kepolisian. Sedikit berbeda seperti yang dikupas oleh Septa Herukmini yang ditulis Zero Growth Policy dan Rekrutmen CPNS Golongan III. Problema layanan publik lain adalah mengenai evaluasi layanan publik yang dibahas oleh Erna Setianingrum

Akhirnya, semoga saja edisi ke lima, jurnal "Jejaring Administrasi Publik (JAP) dapat menambah wawasan dan sekaligus menjadi media diskursus bagi para pemerhati keilmuan administrasi negara dan atau publik, pemerhati masalah birokrasi pemerintahan dan pihak penyelenggara pemerintahan agar lebih empati dalam memahami dinamika yang sedang terjadi.

Tim Redaksi

## Ketentuan Gaya Penulisan Jurnal Ilmiah "JEJARING ADMINISTRASI PUBLIK (JAP)"

Kehadiran jurnal 'Jejaring Administrasi Publik' (JAP) ini diharapkan akan mampu mengisi kekosongan dalam khasanah media ilmiah perguruan tinggi, khususnya yang mencermati dan mendiskusikan problema dan perkembangan ilmu Administrasi Negara dan atau Publik kekinian.

Seiring dengan hadirnya JAP ini, diharapkan media ini mampu menjadi jembatan dan banyak membantu bagi kalangan akademisi administrasi negara, praktisi organisasi privat maupun praktisi pemerintahan untuk dapat mengenali dan mendialogkan mengenai filosofi, teori maupun praktik-praktik administrasi negara yang dipandang akan memberi perbaikan terhadap kinerja mereka. Dalam rangka menstrukturkan bangunan JAP ini, maka telah disusun beberapa ketentuan didalam penulisan, antara lain :

### Sumbangan Pemikiran

Sumbangan pemikiran yang dituliskan dalam bentuk artikel dapat mengupas mengenai aspek filosofi, diskursus teori, analisis maupun dunia praktik, baik dalam organisasi kemasyarakatan, bisnis maupun pemerintahan. Beberapa hal ketentuan dalam penulisan ini, antara lain :

- a. Judul Artikel harus mampu menggambarkan isi artikel, dan jumlah kata sekitar 8 sampai 14.
- b. Abstrak ditulis dalam satu paragraf yang diikuti dengan kata kunci (*keyword*). Abstrak ditulis kurang lebih 150-200 kata dan memuat latar belakang penulisan, tujuan penulisan, pembahasan dan kesimpulan.
- c. Isi artikel harus memiliki relevansi dengan bidang ilmu administrasi negara atau administrasi publik dan dikuasai oleh penulis.
- d. Isi artikel harus orisinal dan belum pernah dimuat di media penerbitan

### Teknik Penulisan

Untuk menunjang bangunan tulisan jurnal ilmiah, maka teknik penulisan harus memperhatikan beberapa hal, antara lain:

- a. Artikel ditulis dalam bentuk essay, sehingga tidak ada format numerik (atau abjad) yang memisahkan antar bab/bagian, ataupun untuk menandai bab/bagian baru.
- b. Untuk memadatkan dan mengefisiensikan tulisan isi artikel, digunakan *running note*, bukannya *footnote* atau *endnote*, misalnya:  
.....(Hill & Hupe, 2001; Thompson, 2005: 120-123).  
.....(Porter et al, 2004)  
.....(Hogwood,1981 dalam Gunn, 1984)
- c. Kesimpulan tidak dirinci dalam poin-poin, tetapi berupa paragraph
- d. Bila ada Tabel/Grafik atau Gambar dikirimkan dalam file yang berbeda dengan teks artikel dalam bentuk *tab-delimited*.



## Daftar Pustaka

Penulisan untuk daftar pustaka menggunakan sistem “nama-tahun” (bukan “acu-urut”), dengan urutan sesuai dengan abjad *family name* (nama belakang). Terkait dengan kutipan pustaka yang diambil dari beberapa sumber, maka ada beberapa ketentuan cara mengutip beberapa sumber, yakni :

- Buku  
Higgins, J.(1981) *State of Welfare*. Oxford: Blackwell
- Buku (edited)  
Hill, M. (ed) (1993) *New Agendas in the Study of Policy Process*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Chapter dalam buku  
Immergut, E.M. (1992) ‘The rules of the game: The Logic of health policy-making in France’. Dalam Steinmo, S.,(eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Journal article  
Hoggett, P.(1996) ‘New modes of control in public service’. *Public Administration Review* 74(1): 8-34
- Thesis dan disertasi  
Gill,M.R.(1997) The relationship between the physical properties of human articular cartilage and tissue biochemistry and ultrastructure. Disertasi, University of Leeds.
- Website tanpa author  
Feminist Collections A Quarterly of Women’s Studies Resources (2000) [Diakses 10 Januari 2009]. [Http://www.library.wisc.edu/libraries/Women\\_Studies/fcmain.htm](http://www.library.wisc.edu/libraries/Women_Studies/fcmain.htm).
- Website dengan author  
Hawking,S.(2000) *Professor Stehen Hawking’s website*. [Diakses 9 Mei 2009]. [http:// www.hawking.org.uk/home/hindex.html](http://www.hawking.org.uk/home/hindex.html)

## Penulis

Bagi para penulis yang berkeinginan menulis dan mengirimkan artikel kepada redaksi JAP harus menyertakan beberapa kelengkapan, antara lain:

- Nama penulis harus konsisten dalam bentuk dan ejaan, tanpa menyertakan gelar serta mencantumkan alamat pribadi/ lembaga penulis untuk berkorespondensi.
- Tulisan artikel diketik dalam MS Word dengan jenis huruf Times New Roman 12 dan diketik 2 (dua) spasi pada kertas A4, sepanjang 15-20 halaman. Tulisan artikel yang dikirim harus berbentuk *print-out* artikel dan disertai dengan copy-CD.
- Tulisan artikel dikirim ke Redaksi JAP. Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan 4-6 Surabaya. 60286. Surabaya. Website: <http://www.depan-fisip-unair.com>





# ***Perubahan Paradigma dalam Etika Pelayanan Publik***

**Erna Setijaningrum**

**Staf Pengajar Departemen Administrasi. Fisip Unair**

Abstarct

In the field of public service, the poor are often discriminated against and receive less appropriate care. This is because the elements of ethics in public service is still not considered. Ethics in public service is a public service that follows the rules of humanitarian norms. Therefore, the provision of public service that are ethical for the poor are : 1) public service should not profit and loss account ; 2) Public service is a public interest which must be provided by the state; 3) Public service is a public good rather than private good ; 4) The policy of public service should not only emphasize the values of true – false, but must be futher the developed to socialize good values - bad

## **Pendahuluan**

Marilah kita *review* kembali, setiap kali menjelang Pemilu banyak tokoh politik yang melakukan kampanye dengan mengeksploitasi kelompok miskin. Melalui media iklan di televisi, sering kita lihat iklan pencitraan diri dari calon pemimpin dengan menjadikan kaum miskin sebagai isu yang dijual untuk menarik simpati. Sebenarnya tidak masalah ketika menggunakan rakyat miskin sebagai tema yang diangkat, asalkan tidak menjadikan mereka sebagai komoditas politik dan pembohongan publik semata.

Itulah sepintas nasib rakyat miskin di negeri ini. Hidup susah dan selalu terpinggirkan, namun di sisi lain elite politik justru menjadikan mereka sebagai komoditas untuk dijual demi *image building*. Kenyataannya, rakyat miskin hampir tidak pernah bisa menikmati hasil pembangunan karena sudah habis dinikmati oleh kelompok tertentu saja. Kelompok miskin bahkan seringkali



menerima diskriminasi dan pelayanan yang tidak layak dalam kehidupan sehari-hari. Survey pada Maret 2010 di Jakarta, Bogor, Depok, Bekasi mengungkapkan 67% dari 738 pasien miskin di 23 rumah sakit mengeluhkan adanya diskriminasi pelayanan. Hal-hal yang dikeluhkan yaitu seringnya menerima pelayanan tidak ramah dan simpatik, buruknya gizi makanan yang disediakan serta sedikitnya frekuensi kunjungan dokter. Selanjutnya, Hasil Survey *Citizen Report Card* dari *Indonesian Corruption Watch* (ICW) pada Januari 2010, ditemukan 9 point permasalahan dalam pelayanan kesehatan di rumah sakit (RS) yaitu; 1) pasien masih mengeluhkan pelayanan RS; 2). pasien perempuan lebih banyak didiskriminasi dalam memperoleh pelayanan RS, 3). diskriminasi pelayanan RS terhadap pasien miskin (pengguna SKTM), 4). penolakan RS terhadap pasien miskin, 5). RS masih meminta uang muka kepada pasien miskin, 6). masih ada pungutan dalam mendapatkan kartu jaminan berobat, 7). Pasien miskin masih sulit mengakses obat, 8). masih ada keluhan terkait fasilitas dan sarana RS yang buruk, serta 9). berobat gratis belum terealisasi sepenuhnya.

Diskriminasi pelayanan terhadap kelompok miskin juga terlihat pada sektor pendidikan. Adanya kelas internasional di lembaga pendidikan dasar dan menengah negeri telah menunjukkan adanya diskriminasi pelayanan, karena anak miskin hanya mampu masuk di kelas reguler yang tidak ada tambahan pungutan biaya. Munculnya sekolah – sekolah swasta (dasar dan menengah) yang bertaraf mahal dengan berbagai fasilitas mewah dan lengkap juga telah meminggirkan kelompok miskin dalam mengakses pendidikan yang baik. Selain itu, di bidang transportasi, ternyata juga banyak kita temui adanya diskriminasi dan buruknya layanan publik yang diterima kelompok miskin. Diskriminasi dalam transportasi terlihat pada angkutan umum kelas ekonomi. Sebagai gambaran, marilah kita lihat alat transportasi kereta api dan kapal laut ekonomi. Alat angkutan tersebut hampir bisa dipastikan jumlah penumpangnya melebihi kapasitas, sehingga harus berdesak-desakan dalam kondisi panas dan penuh sesak. Banyak penumpang yang duduk dan tidur di lantai, berdiri, bahkan gerbong manusia bercampur jadi satu dengan gerbong barang.

Hal diatas adalah sekilas atau gambaran singkat tentang diskriminasi pelayanan publik dan ketidaklayakan pelayanan publik bagi kelompok miskin. Kenapa semua itu bisa terjadi? Karena pelayanan publik di Indonesia masih menganut sistem kelas sosial. Masyarakat miskin – karena kelas sosialnya rendah tidak akan pernah mampu menjangkau atau menikmati layanan publik yang layak.

Oleh karena itu, perlu adanya pelayanan publik yang ber-etika yaitu suatu pelayanan publik yang mengikuti kaidah-kaidah norma kemanusiaan. Isu tentang etika dalam pelayanan publik di Indonesia memang masih kurang dibahas secara luas dan tuntas, 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 dan administrasi publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik.

### **Konsep Etika Pelayanan Publik**

Secara etimologi, etika berasal dari bahasa Yunani adalah “Ethos”, yang berarti watak kesusilaan atau adat kebiasaan (*custom*). Etika biasanya berkaitan erat dengan perkataan moral yang merupakan istilah dari bahasa Latin “Mos” dan dalam bentuk jamaknya “Mores”, yang berarti juga adat kebiasaan atau cara hidup seseorang dengan melakukan perbuatan yang baik (kesusilaan), dan menghindari hal-hal tindakan yang buruk. Etika dan moral kurang lebih sama pengertiannya, tetapi dalam kegiatan sehari-hari terdapat perbedaan, yaitu moral atau moralitas untuk penilaian perbuatan yang dilakukan, sedangkan etika adalah untuk pengkajian sistem nilai-nilai yang berlaku.

Etika adalah Ilmu yang membahas perbuatan baik dan perbuatan buruk manusia sejauh yang dapat dipahami oleh pikiran manusia. Menurut K. Bertens, dalam buku berjudul “Etika” (1994) :

1. Etika adalah niat, apakah perbuatan itu boleh dilakukan atau tidak sesuai pertimbangan niat baik atau buruk sebagai akibatnya.

2. Etika adalah nurani (bathiniah), bagaimana harus bersikap etis dan baik yang sesungguhnya timbul dari kesadaran dirinya.
3. Etika bersifat absolut, artinya tidak dapat ditawar-tawar lagi, kalau perbuatan baik mendapat pujian dan yang salah harus mendapat sanksi.
4. Etika berlakunya, tidak tergantung pada ada atau tidaknya orang lain yang hadir.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, etika adalah nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul “*Etika Nikomacheia*”, pengertian etika dibagi menjadi dua yaitu *Terminus Technicus* dan “*Manner*”. *Terminus Technicus*, berarti etika digunakan untuk ilmu pengetahuan yang mempelajari masalah perbuatan atau tindakan manusia. Sedangkan *Manner* membahas etika yang berkaitan dengan tata cara dan kebiasaan (adat) yang melekat dalam kodrat manusia (*in herent in human nature*) yang terikat dengan pengertian “baik dan buruk” suatu tingkah laku atau perbuatan manusia.

Dalam membahas Etika sebagai ilmu yang menyelidiki tentang tanggapan kesusilaan atau etis, sama halnya dengan berbicara moral (*mores*). Manusia disebut etis, ialah manusia secara utuh dan menyeluruh mampu memenuhi hajat hidupnya dalam rangka asas keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan pihak yang lainnya, antara rohani dengan jasmaninya, dan antara sebagai makhluk berdiri sendiri dengan penciptanya. Menurut Keraf, terdapat dua macam etika (Keraf:1991), sebagai berikut : 1). Etika Deskriptif ; etika yang menelaah secara kritis dan rasional tentang sikap dan perilaku manusia, serta apa yang dikejar oleh setiap orang dalam hidupnya sebagai sesuatu yang bernilai. Artinya Etika deskriptif tersebut berbicara mengenai fakta secara apa adanya, yakni mengenai nilai dan perilaku manusia sebagai suatu fakta yang terkait dengan situasi dan realitas yang membudaya. Dapat disimpulkan bahwa tentang kenyataan dalam penghayatan nilai atau tanpa nilai dalam suatu masyarakat yang dikaitkan dengan kondisi tertentu memungkinkan manusia dapat bertindak secara etis. 2). Etika Normatif ; Etika yang menetapkan berbagai sikap dan perilaku yang ideal dan seharusnya dimiliki oleh manusia atau

apa yang seharusnya dijalankan oleh manusia dan tindakan apa yang bernilai dalam hidup ini. Jadi Etika Normatif merupakan norma-norma yang dapat menuntun agar manusia bertindak secara baik dan menghindari hal-hal yang buruk, sesuai dengan kaidah atau norma yang disepakati dan berlaku di masyarakat.

Sedangkan konsep pelayanan publik, dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dan sebagainya. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik.

Dalam arti yang luas, konsep pelayanan public (*public service*) identik dengan publik administration yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (J.L.Perry, 1989). Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab. Karya Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)* merupakan contoh dari pandangan ini, dimana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik.

Dalam konteks pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *profesional standards* (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (Denhardt, 1988). Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik diatas maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan. Menurut Fadillah (2001), 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.

Kumorotomo (1992), mendefinisikan etika pelayanan publik sebagai 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. Etika dalam konteks pelayanan publik digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika dalam pelayanan 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. Oleh karena etika mempersoalkan “baik-buruk” dan bukan “benar-salah” tentang sikap, tindakan dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organisasi publik, maka etika mempunyai peran penting dalam praktek administrasi negara.

### **Pergeseran Paradigma Etika Pelayanan**

Sejarah etika dalam pelayanan publik dapat ditelusuri dalam tulisan Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)*. Denhardt

menggambarkan sejarah etika pelayanan publik dengan membaginya dalam 6 Model berikut :

- 1. Model I – 1940an :** Model ini dimulai oleh tulisan Wayne A.R Leys tahun 1944. Leys memberi saran kepada pemerintah AS bagaimana menghasilkan kebijakan publik yang baik. Agar suatu kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan secara etis, menurut Leys , administrator harus senantiasa menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan bukan sekedar menerima atau tergantung pada kebiasaan dan tradisi yang ada. Kebiasaan dan tradisi harus dipertanyakan dengan standard etika dimana etika harus dilihat sebagai ”*source of doubt*”
- 2. Model II – 1950an :** Model ini diilhami oleh pidato Hurst A. Anderson yang berjudul *Ethical Values in Administration*. Anderson berpendapat masalah etika sangat penting dalam keputusan administratif. Etika harus dipandang sebagai asumsi-asumsi yang menjadi penuntun hidup individu maupun sosial (*philosophy of personal and social living*). Agar dapat dianggap etis , seorang administrator hendaknya menguji dan mempertanyakan standard atau asumsi-asumsi yang digunakan sebagai dasar pembuatan keputusan. Standard tersebut harus mencerminkan nilai-nilai dasar masyarakat, tidak sekedar bergantung semata pada kebiasaan dan tradisi. Yang dimaksud nilai-nilai dasar (*core values*) masyarakat meliputi antara lain kebebasan, kesetaraan, keadilan, kebenaran, kebaikan, dan keindahan.
- 3. Model III – 1960an :** Pada tahun 1960an mulai muncul kritik terhadap teori organisasi tradisional. Robert T. Golembiewski dalam bukunya *Men, Management, and Morality* menyatakan praktek organisasi yang berdasarkan pada prinsip-prinsip organisasi tradisional telah membawa dampak negatif bagi individu yang bekerja

di dalam organisasi itu sendiri. Individu merasa tertekan dan frustrasi. Standard yang ditetapkan dalam organisasi jaman dulu belum tentu cocok sepanjang masa. Dalam hal ini, Golembiewski melihat etika sebagai "*contemporary standards of right conduct*" yang harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Untuk itu, agar menjadi etis seorang administrator senantiasa menguji dan mempertanyakan standard atau asumsi yang merefleksikan nilai-nilai masyarakat dan semata tidak bergantung pada kebiasaan atau tradisi. Standard etika bisa berubah ketika tercapai suatu pemahaman yang lebih baik terhadap standard-standard moral yang absolut.

4. **Model IV – 1970an** : Lahirnya Paradigma New Public Administration di tahun 1970an melahirkan tuntutan agar administrator memperhatikan "*administrative responsibility*". David K.Hart menyarankan agar "*social equity*" menjadi pegangan pokok administrasi negara , sebagaimana disarankan John Rawls dalam Teori Keadilan. Nilai keadilan sosial sesungguhnya merupakan bagian dari *core values* dalam nilai-nilai masyarakat. Model ini merupakan penyempurnaan dari model-model sebelumnya. Intinya agar etis, administrator harus senantiasa menguji dan mempertanyakan standard yang melandasi pembuatan keputusan administratif dan standard ini harus selalu disesuaikan dengan tantangan dan tuntutan perubahan lingkungan.
5. **Model V – After Rohr** : Tokoh penting yang memberi kontribusi pada Model V adalah John Rohr dalam karyanya *Ethics for Bureaucrats* yang ditulis tahun 1978. John Rohr dalam tulisannya berpendapat bahwa dalam menguji dan mempertanyakan standard dan asumsi dalam pembuatan keputusan diperlukan "independensi", dan tidak boleh tergantung pada pemikiran pihak luar seperti Mahkamah Agung atau Pengadilan Negeri, dan sebagainya. Untuk dapat disebut

etis , seorang administrator harus secara independen masuk dalam proses menguji dan mempertanyakan standard-standard pembuatan keputusan. Administrator harus memahami bahwa ia akan bertanggungjawab baik secara perorangan maupun kelompok terhadap keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang dijadikan dasar suatu keputusan.

6. **Model VI – After Cooper** ; Tokoh penting pada model ini adalah Terry L. Cooper penulis buku *The Responsible Administrator* terbit tahun 1986. Model ini menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting dimana etika para administrator justru sangat ditentukan oleh konteks organisasi dimana ia bekerja. Agar dapat dikatakan etis , seorang administrator harus mampu mengatur secara independen proses menguji dan mempertanyakan standard yang digunakan dalam pembuatan keputusan . Isi dan standard bisa berubah dari waktu ke waktu bila nilai-nilai sosial dipahami secara lebih baik dan masalah-masalah sosial baru mulai terungkap. Administrator harus siap menyesuaikan standard-standard tersebut dengan perubahan-perubahan tersebut, senantiasa merefleksikan komitmennya pada nilai-nilai dasar masyarakat dan tujuan organisasinya. Administrator akan bertanggungjawab secara perorangan dan profesional, dan bertanggungjawab dalam organisasi terhadap keputusan yang dibuat dan terhadap standard etika yang digunakan dalam keputusan itu.

Dari gambaran singkat tentang pergeseran paradigma etika pelayanan publik diatas dapat disimpulkan bahwa selama ini etika dan moralitas sudah mendapatkan perhatian yang serius dalam dunia pelayanan publik atau administrasi publik.



## Tantangan Pelayanan Publik

Menurut Rajiv Prabhakar (2006), saat ini pelayanan publik mendapat tantangan yang sangat berarti, terutama akibat dari globalisasi. Debat yang muncul dalam perdebatan itu melingkupi relasi negara dengan pasar, negara dengan warga, dan warga dengan pasar. Kalau pada masa sebelumnya, negara begitu dominan sebagai pihak yang berwenang untuk memberikan pelayanan publik maka saat ini para penentangannya menganggap peran negara sudah tidak sesuai dengan logika dan nilai dari globalisasi. Adapun tantangan pelayanan publik meliputi 4 isu penting, yaitu :

- a. *Negara atau Pasar ?* ; Debat tentang siapa yang harus lebih berperan dalam menyelenggarakan pelayanan publik terjadi antara pendekatan yang berpusat pada negara (*state-centred approach*), dengan pendekatan yang berpusat pada pasar (*market-centred approach*). Kaum kanan baru (*the New Right*) menyatakan bahwa negara tak akan mampu melakukan pelayanan publik yang optimal di era globalisasi. Hanya kompetisi di dalam pasar yang akan menentukan pelaksanaan pelayanan publik (Rajiv Prabhakar, 2006). Sebaliknya, kelompok yang berpihak pada negara menganggap mekanisme pasar gagal untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada seluruh masyarakat karena logikanya hanya menguntungkan pemenang dari kompetisi di dalam pasar, sedangkan pihak yang kalah atau lebih lemah bukanlah persoalan bagi kaum pro-pasar.
- b. *Keutamaan (virtue) atau Kontrak ?* ; Dalam tradisi masyarakat liberal, pelayanan publik terikat oleh kontrak antara pihak penyedia (*providers*) dengan pengguna (*users*). Adanya banyak penyedia memungkinkan mereka harus memberikan yang terbaik, dan kontrak adalah jaminan buat mengikat para pengguna. Ada hal yang positif dari kontrak antara penyedia dan pengguna, tetapi menurut Andrew Dobson, kontrak juga mengandung unsur ancaman dan hukuman apabila persetujuan itu dilanggar (Rajiv Prabhakar, 2006). Dalam hal ini,

pengguna biasanya dalam posisi yang lebih lemah. Bagi Dobson, kontrak lebih cocok di bidang bisnis dan tidak sesuai dengan konsep kewargaan (*citizenship*). Bagi Dobson, pelayanan publik harus berdasar pada unsur keutamaan (*virtue*). Dalam *virtue*, unsur kepedulian (*care*) dan belas kasih (*compassion*) akan menjamin kualitas dari pelayanan publik dari pada ancaman atau hukuman.

- c. *Warga atau Konsumen ?* ; Bagi kaum pro-pasar dan pro-kontrak, pengguna pelayanan publik harus diperlakukan sebagai konsumen. Konsumen ini punya hak yang telah diatur dalam sebuah kontrak dengan pihak produsen. Konsumen juga harus menanggung konsekuensi apabila tidak mematuhi kontrak yang sudah disepakati. Unsur transaksi sangat kental dalam pandangan ini. Tingkat kepuasan, untung-rugi, hukuman-hadiah adalah nilai-nilai yang mendasari pandangan ini. Sebaliknya pihak yang pro-negara dan pro-keutamaan melihat pengguna sebagai warga yang punya hak mendapat pelayanan publik yang terbaik dari penyedia. Sebagai warga, pelayanan mereka tidak boleh dikurangi atau dihilangkan haknya karena tidak menguntungkan secara ekonomis.
- d. *Publik good atau Private good* ; Menurut David A. MacDonald dan Greg Ruiters (Daniel Chaves (ed), 2006), dalam logika pasar, segala sesuatu dapat dibeli dan dijual di pasar, termasuk kebutuhan masyarakat. Setiap barang adalah "*private good*" yang bercirikan *rivalry* (setiap barang diperebutkan oleh banyak orang sehingga setiap orang adalah rival bagi lainnya) dan *excludable* (akses seseorang bisa ditolak apabila mereka tidak memenuhi kontrak). Logika pasar yang menempatkan semua barang sebagai *private good* ditolak oleh oleh MacDonald dan Ruiters. Bagi mereka, setiap barang harus tetap dianggap sebagai *public good*, karena berkaitan dengan kepentingan banyak orang. Berbeda dengan *private good*, *public good* bercirikan *non-rivalry* dan *non-excludable*.

## **Etika Pelayanan Publik yang *Pro Poor***

Etika sangat diperlukan dalam praktek pelayanan publik, terutama pelayanan dasar yang harus dinikmati oleh kelompok miskin. Etika diperlukan untuk dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan dalam praktek layanan publik. Etika pelayanan publik yang *pro poor* (memihak pada kelompok miskin) seharusnya :

### **1. Pelayanan publik yang tidak boleh memperhitungkan untung rugi.**

Pertanyaan yang bisa diajukan adalah bagaimana dengan nasib kelompok miskin ketika negara mulai menggunakan perhitungan untung-rugi dalam melakukan pelayanan publik?. Saat ini, logika dan nilai dari mekanisme pasar telah menggerogoti “yang baik” dari kita. Pelayanan publik yang tengah terancam serbuan logika dan nilai dari mekanisme pasar sudah saatnya kita cegah dengan mewujudkan dan memperjuangkan etika pelayanan publik yang berpihak pada kepentingan banyak orang. Dengan pandangan dan sikap etis itu, maka kebijakan negara harus tetap mempertahankan sejumlah pelayanan publik kepada kelompok rentan dan kelompok miskin meskipun secara perhitungan *cost benefit* mengalami kerugian. Bukan semata karena tidak peduli dengan perhitungan untung-rugi, tetapi lebih karena secara moral / etika pelayanan publik menjadi hak setiap warga.

### **2. Pelayanan publik adalah *public interest* yang harus dipenuhi oleh**

**negara** ; Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya *public interest* atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki “tanggung jawab” atau *responsibility*. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dan sebagainya secara adil bagi semua warga negara.

3. **Pelayanan publik adalah *public good*, bukannya *privat good*** ; Logika pasar harus dihapuskan, dimana semua barang bisa diperjual belikan. Semua pelayanan publik (terutamanya pelayanan dasar seperti pendidikan, perumahan, kesehatan, dan lainnya) harus ditempatkan sebagai *public good* (barang publik) yang bisa dinikmati dan diakses oleh semua warga Negara tanpa terkecuali.
4. **Suatu kebijakan pelayanan 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. Dalam wacana kebijakan publik, telah lama didengungkan akan makna pentingnya orientasi pada pelayanan publik. Titik fokusnya pun terarah pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik, bukan pada si pembuat kebijakan tersebut. Dalam konteks ini, pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam setiap fase pembuatan kebijakan pelayanan publik, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut – apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan-kepentingan yang lain. Misalnya, dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum, seperti nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), kebebasan (*liberty*), kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*),

## **Penutup**

Pemerintah, dalam penyediaan dan praktek pelayanan publik seharusnya selalu mengacu pada etika. Atau dengan kata lain, pelayanan publik harus mendasarkan pada norma-norma etika yang bersifat universal. Setiap warga negara berhak mendapat pelayanan publik dengan kualitas yang layak. Pemerintah wajib melindungi setiap warga negaranya dan memastikan bahwa mereka telah mendapat pelayanan publik dengan layak.

Negara wajib menghapuskan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana kelompok masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki “uang“, dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Etika Pelayanan publik yang *pro poor* bukanlah sesuatu yang istimewa, namun sudah menjadi hak bagi kelompok miskin sebagai warga negara yang harus ditinggikan martabatnya.

### **Pustaka**

- Anderson, James A., dkk. 1998. *Strategies of Qualitative Inquiri*. New Delhi, Sage Publication, Inc.
- Bartens, K (2000) Etika. Seri Filsafat Atmajaya ; 15, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama
- Bauw, Lily dan Yusak E. Reba (2005), Etika dalam Pelayanan Publik, Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih
- Denhardt , Kathryn G (1988), *The Ethics of Public Service*, Westport, Connecticut : Greenwood Press
- Keban, Yermias T. 1994. *Pengantar Aministrasi Publik*. Program MAP UGM, Yogyakarta.
- Keban, Yermias T. (2005), Etika Pelayanan Publik : Pergeseran paradigm, dilemma dan Implikasinya bagi Pelayanan Publik di Indonesia, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Putra, Fadillah dan Arif, Saiful. 2001. *Kapatilasime Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne-Gaebler*. LKIS, Yogyakarta.
- Tait, John C, Q.C, Chair (2005), Report of The Task Force on Public service Values and Ethics