

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Konsep Penerapan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), penerapan adalah perbuatan menerapkan dan penerapan merupakan suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana. Penerapan adalah hal, cara atau hasil (J.S Badudu dan Zain 1996:1487).

Adapun unsur-unsur penerapan meliputi:

1. Adanya program yang dilaksanakan.
2. Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut

(Wahab, 1990:45)

Berdasarkan pendapat diatas dapat di simpulkan bahwa penerapan merupakan suatu tindakan dari suatu metode yang digunakan untuk mencapai sebuah tujuan atau kepntingan yang didalamnya meliputi program yang akan dilaksanakan, harus jelasnya target yang ingin dicapai dan adanya pelaksanaan yang sesuai dengan aturan dan pengawasan dari suatu proses yang ingin dicapai oleh kelompok target.

2.1.2 Definisi Etika

Secara etimologi, istilah etika berasal dari bahasa Yunani *ethos*, dalam kamus Yunani *ethos* dalam bentuk tunggal mempunyai banyak arti yaitu tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kandang, kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap dan cara berfikir, dalam bentuk jamak *ta etha* artinya adalah adat kebiasaan. Istilah lain yang identik dengan etika, yaitu *usila* (Sanskerta), lebih menunjukkan kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (sila) yang lebih baik (su). Istilah selanjutnya adalah *Akhlak* (Arab), berarti moral, dan etika berarti ilmu akhlak. Etika adalah sebuah cabang dari filsafat dan berkaitan dengan studi prinsip-prinsip moral dan tindakan moral.

“Etika atau *ethics* mempertimbangkan dan memperhatikan tingkah laku manusia dalam pengambilan moral. “ (Labolo 2016:19). Pendapat tersebut menjelaskan bahwa etika menitikberatkan pada tingkah laku manusia dalam menerapkan nilai moralitas pada kehidupannya.

Menurut kamus Bahasa Indonesia bahwa etika merupakan ilmu tentang baik buruk serta tentang hak dan kewajiban moral. Perilaku yang baik mengandung nilai-nilai keutamaan, dimana nilai-nilai keutamaan yang berhubungan erat dengan hakikat dan kodrat manusia yang luhur. Menurut Magis Suseno (dalam Labolo, 2016:11) etika berkaitan dengan moral dimana moral berkaitan dengan ajaran-ajaran wejangan, kotbah-kotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan baik tulisan maupun lisan, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar ia bisa menjadi manusia yang baik.

Berkaitan dengan definisi diatas, etika digunakan sebagai pegangan oleh manusia dalam mengatur tingkah laku dengan pedoman dan arti dari nilai-nilai dan norma-norma moral dalam hidup manusia perseorangan atau dalam kehidupan bermasyarakat. Etika digunakan dalam makna atas sekumpulan asas dan nilai moral yang disebut dengan kode etik yang mempunyai esensi tentang hal yang baik dan buruk yang berkenaan dengan filsafat moral.

Etika merefleksikan alasan mengapa seseorang harus memiliki dan mengikuti moralitas tentang bagaimana kita mengambil sikap yang bertanggung jawab agar dapat mengarahkan segala tingkah laku manusia agar terhindar dari tindakan-tindakan yang tidak baik yang tidak sesuai dengan makna dari moralitas itu sendiri. Etika dapat dikaitkan dengan filsafat dimana ada tiga cakupan yang membahas kaitan dengan etika yaitu, etika berkaitan dengan logika berkenaan dengan benar dan salah, etika berkaitan dengan perilaku juga baik dan buruk, etika berkaitan dengan estetika yaitu selaras dan tak selaras, indah atau jelek.

Kajian tentang etika telah dimulai oleh Aristoteles kepada anaknya Nikomachus, dia menulis sebuah buku dengan judul *Ethika Niromacheia*. Pesan moral yang ingin disampaikan Aristoteles kepada anaknya adalah bagaimana tata pergaulan, rupa-rupa penghargaan manusia satu terhadap manusia lainnya.

“Tata pergaulan ideal antar manusia seyogianya didasarkan atas kepentingan orang banyak (*altruistis*) bukan kepentingan egois individual semata-mata. Pergaulan ideal manusia dengan sesamanya akan langgeng begitu juga kehidupan bermasyarakat karena pada dasarnya manusia itu adalah *zoon politicon*“ (Wiranata, 2005:84).

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika merupakan suatu upaya manusia untuk menggunakan akal dan moralnya untuk membatasi dirinya agar berperilaku baik.

Etika secara harfiah dapat dikatakan sebagai kegiatan berfilsafat atau berfikir, yang dilakukan oleh manusia oleh sebab itu, etika merupakan bagian dari filsafat etika yang lahir dari ilmu filsafat. Etika bisa diartikan sebagai salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran secara filosofis, sebagai salah satu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas sangat diperlukan dalam bermasyarakat karena perannya sebagai acuan untuk bertindak, selanjutnya etika senantiasa dibicarakan, dipelajari sebagai ilmu, maka akan muncul berbagai rumusan definisi etika. Rumusan definisi etika secara jelas dalam perkembangan sebagaimana dirumuskan oleh para etikawan dalam buku *Etika Pemerintahan* etika merupakan:

“Ethics is the study of right and wrong. Etika adalah studi tentang yang benar dan yang salah, artinya bahwa yang dimaksud adalah benar atau salahnya tindakan manusia. Etika dalam studi ini masih terlalu sempit karena terlalu legalistik atau etika hanya memperhatikan benar atau salahnya tindakan manusia menurut peraturan yang berlaku. *Ethics is the study of moral.* Etika adalah studi tentang pandangan moral dan tindakan manusia. Definisi ini secara tepat menunjukkan objek material etika. Adapun secara objek formal etika bersama ilmu-ilmu yang lainnya, seperti sosiologis dan antropologi memberi pembatasan terhadap pandangan moral. *Ethics is not the study of what is, but of what ought be.* Etika bukanlah studi tentang apa yang ada melainkan apa yang seharusnya.“ (Wisok, 2009:15-16)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika mengatur benar atau tidaknya tindakan atau perilaku manusia yang baik secara moral. Pencapaian etika dalam usaha manusia untuk memakai akal budi dan daya fikirannya dalam pemecahan masalah

setiap kehidupan, tindakan yang terbaik mengarah kepada kebenaran, kebaikan, dan ketepatan. Etika secara lebih luas tidak hanya bicara baik dan buruk tetapi lebih dari itu, yaitu bertindak secara benar, baik, dan tepat, memang sesuatu yang sulit dan berat, etika dapat mencapai ketiga hal yang dimaksud, tetapi arah dan tujuannya untuk selalu berbuat yang menguntungkan semuanya sangat jelas dan memerlukan upaya-upaya yang sangat keras dalam mencapai ketiga hal yang dimaksud.

“Secara umum etika diartikan sebagai suatu susunan prinsip-prinsip moral dan nilai. Prinsip prinsip tersebut kemudian diakui dan diterima oleh individu atau suatu kelompok sosial sebagai sesuatu yang mengatur dan mengendalikan tingkah laku serta menentukan hal yang baik dan hal yang buruk untuk dilakukan. Secara konkrit , prinsip-prinsip moral dan nilai tersebut biasanya diwujudkan dalam bentuk suatu kode etik (*code of ethic*), yaitu suatu aturan sistem atau standar yang memuat prinsip-prinsip mengelola moralitas dan tingkah laku yang diterima (*accepted conduct*) dalam suatu lingkungan masyarakat. “ (LAN, 2000:22).

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika yang diterima dan diakui oleh suatu individu atau kelompok adalah etika yang memegang teguh prinsip nilai-nilai moralitas dalam kehidupan sehari-harinya yang digunakan sebagai pegangan untuk mengatur dan mengendalikan tingkah laku yang diterima dimasyarakat.

Mahmoedin membagi istilah etika dalam beberapa definisi, yaitu:

- a. Merupakan dasar moral, termasuk ilmu mengenai kebaikan dan sifat-sifat tentang hak. - Tuntutan mengenai perilaku, sikap dan tindakan yang diakui, sehubungan dengan suatu jenis kegiatan manusia.
- b. Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral. - Merupakan ilmu mengenai watak manusia yang ideal. Kumpulan asas yang berkenan dengan akhlak.
- c. Nilai mengenai benar dan salah yang dianut oleh suatu golongan atau masyarakat.
- d. Pedoman kelakuan, sikap atau tindakan yang diterima atau diakui, sehubungan dengan kegiatan manusia dari golongan tertentu. Ilmu mengenai kewajiban.

- e. Dasar-dasar moral seseorang. Dalam Encyclopedi Britanica, etika dinyatakan dengan tegas sebagai filsafat moral, yaitu studi yang sistematis mengenai sifat dasar dari konsep-konsep nilai baik, buruk, harus, benar dan sebagainya, Frankein menjelaskan bahwa etika sebagai cabang filsafat, yaitu filsafat moral atau pemikiran kefilsafatan.

(Mahmoedin 25:1994)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika merupakan dasar moral tentang sifat-sifat mengenai kebaikan perilaku dan tindakan seseorang yang diakui dalam suatu kegiatan yang dilakukan oleh manusia. Etika merupakan ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral dan pedoman kelakuan, sikap atau tindakan yang diterima atau diakui, sehubungan dengan kegiatan manusia dari golongan tertentu. Ilmu mengenai kewajiban

Berbagai konsep tentang etika, dapat diklasifikasikan 3 jenis konsep yaitu:

- a. Menekan pada aspek historic: Dimana etika dipandang sebagai cabang filsafat yang membicarakan masalah baik buruknya perilaku manusia.
- b. Menerangkan secara Deskriptif : Dimana etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang membicarakan masalah baik buruknya perilaku manusia dalam kehidupan manusia bersama. Konsep demikian tidak melihat kenyataan bahwa ada keanekaragaman norma karena adanya ketidaksamaan waktu dan tempat, akhirnya etika menjadi ilmu yang deskriptif dan lebih bersifat sosiologik.
- c. Menekankan pada sifat dasar etika sebagai ilmu yang normatif dan bercorak kefilsafatan; dimana etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang bersifat normative, evaluatif yang hanya memberikan nilai baik buruk terhadap perilaku manusia. Dalam hal ini tidak perlu menunjukkan adanya fakta, cukup memberikan informasi, menganjurkan dan merefleksikan. Atas dasar konsep terakhir ini etika digolongkan sebagai pembicaraan yang bersifat informatif direksif dan refleksif.

(Zubair 2010:17).

Demi mencapai etika berbicara yang benar, baik dan tepat diperlukan suatu pedoman atau patokan berfikir secara etis, terdapat 3 (tiga) cara etika berfikir secara etis untuk mencapai benar, baik, dan tepat, yaitu:

1. Deontologis, adalah cara berfikir etis yang mendasarkan diri pada hukum, prinsip, atau norma objektif yang dianggap harus berlaku dalam situasi dan kondisi apa pun. Suatu tindakan yang dapat dikategorikan dalam etika deontologis adalah melaksanakan kewajiban terhadap tugas dan fungsi yang didasarkan pada hukum dan norma sosial yang dipergunakan.
2. Tindakan ini perlu adanya sifat yang dapat merealisasikan suatu kewajiban yang didasarkan pada hukum, sifat tersebut adalah kejujuran, bersikap adil, taat pada hukum, dan saling menghormati.
3. Teleologis, teleos, artinya tujuan. Cara berfikir teleologis ini bukan tidak mengacuhkan atau mengindahkan terhadap hukum. Lebih jauh berfikir teleologis tetap mengakui prinsip-prinsip hukum, tetapi keberadaan hukum bukan merupakan ukuran terakhir. Tujuan dan berakibatnya lebih penting dan lebih diprioritaskan daripada hukum, akan tetapi dilihat terlebih dahulu kapan etika teleologis ini diterapkan.
4. Apakah suatu tindakan itu bertolak dari tujuan yang baik? Dan apakah tindakan yang tujuannya baik, itu juga berakibat baik?. Cara berfikir teleologis, oleh karenanya tidak berfikir menurut kategori “benar” dan “salah”, tapi menurut kategori “baik” dan “jahat”. Betapapun “salah”nya, tapi kalau berangkat dari tujuan “baik” dan akibatnya “baik”, maka tindakan itu baik secara etis.
5. Kontekstual. Etika dalam hal ini yang paling penting untuk ditanyakan sebelum melakukan sesuatu, bukanlah apa yang secara universal “benar”, bukan pula apa yang secara umum “baik” tetapi apa yang secara kontekstual paling pantas dan paling bisa dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, bukan yang “benar” dan “baik”, tetapi apa yang secara kontekstual paling “tepat” untuk dilakukan saat itu. Etika ini memprioritaskan situasi dan kondisi sebagai pertimbangan pokok dalam melakukan keputusan etis.

(Dossy IP dan Bernanrd LT, 2011:16-18)

Berdasarkan ketiga cara berfikir secara etis tersebut, maka untuk dapat mencapai suatu etika yang bermakna sebuah kebenaran, kebaikan dan ketepatan diperlukan usaha yang keras dan mungkin akan terasa sulit untuk dilakukan namun selalu berusaha dan mengacu kepada pencapaian yang diinginkan seperti, benar dan

tepat dalam situasi dan kondisi seperti apapun yang tidak merugikan orang lain dengan cara mengurangi tindakan yang dianggap bisa merugikan orang lain.

” ada empat hal yang harus dijadikan pedoman yaitu: Pertama *equality*, yaitu yaitu perlakuan yang sama atas pelayanan yang diberikan. Hal ini didasarkan atas tipe perilaku birokrasi rasional yang secara konsisten memberikan pelayanan yang berkualitas kepada semua pihak tanpa memandang afiliasi politik, status sosial, etnis, agama dan sebagainya. Bagi mereka memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur, suatu perilaku yang patut dihargai. Kedua, *equity*, yaitu perlakuan yang sama kepada masyarakat saja tidak cukup, selain itu juga perlakuan yang adil. Untuk masyarakat yang pluralistik kadang-kadang diperlukan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama dan kadang-kadang pula dibutuhkan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu. Ketiga, *loyalty*, adalah kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain, dan tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu yang mengabaikan yang lainnya. Keempat, *responsibility*, yaitu setiap aparat pemerintah harus siap menerima tanggung jawab atas apapun yang ia kerjakan dan harus mengindahkan diri dari sindiran "saya sekedar melaksanakan perintah dari atasan” Mertins Jr, (dalam Labolo 2016:104)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa aparat pemerintahan yang bisa dikatakan profesional harus mempunyai perilaku yang etis atas pelayanan kepada masyarakat tanpa adanya kesenjangan atau membeda-bedakan status sosial, etnis, agama dan sebagainya. Aparat pemerintahan harus berlaku adil, aparat pemerintah juga harus mempunyai dedikasi kesetiaan dan mempunyai tanggung jawab atas apapun hal yang sudah diamanatkan.

Dengan demikian permasalahan etika pemerintahan dalam pelayanan publik cukup kompleks, dan variabelnya sangat luas. Upaya untuk memperbaiki perilaku birokrasi tersebut melalui upaya untuk menanamkan etika sebagai nilai utama dalam

pelayanan publik, meskipun memerlukan waktu yang panjang dan harus dilakukan dengan kemauan aparat itu sendiri untuk merubah sikap dan orientasi perilakunya ke arah yang lebih mementingkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat, untuk itu menurut Mertins Jr ada empat hal yang harus dijadikan pedoman yaitu:

1. *Equality*, adalah hakekat kemanusiaan menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Setiap manusia yang terlahir di bumi ini serta memiliki hak dan kewajiban masing-masing, pada dasarnya adalah sama atau sederajat. Konsekuensi dari ajaran persamaan ras juga menuntut persamaan diantara beraneka ragam etnis. Watak, karakter, atau pandangan hidup masing-masing etnis di dunia ini memang berlainan, namun kedudukannya sebagai suatu kelompok masyarakat adalah sama. Tuhan juga telah menciptakan manusia dengan jenis kelamin pria dan wanita, dengan bentuk fisik yang berlainan, tetapi secara hakiki diantara keduanya membutuhkan persamaan dalam pengakuan atas hak-hak asasi mereka, dan kedudukannya dihadapan Tuhan adalah sama. Etika yang dilandasi oleh prinsip persamaan ini dapat menghilangkan perilaku diskriminatif, yang membedakan, dalam berbagai aspek interaksi manusia. Pemerintah sesungguhnya tidak dapat membedakan tingkat pelayanan terhadap masyarakat, hanya karena kedudukan mereka sebagai warga negara adalah sama. Yang membedakan dalam pemberian layanan pemerintah kepada masyarakat adalah tinggi rendahnya tingkat urgensinya, sehingga dapat diberikan prioritas-prioritas tertentu. (Supriyadi 2001:20).

Keberhasilan *equality* ini dapat diukur dengan 2 (dua) dimensi yaitu:

1. *equality substantive*
 2. *equality prosedural*
2. *Equity*, dalam kesehatan menurut WHO merupakan keadaan dimana setiap orang harus mendapatkan kesempatan yang adil akan kebutuhan kesehatannya sehingga dalam upaya memenuhi kebutuhan kesehatan tidak ada yang dirugikan, apabila faktor-faktor penghambat dapat dihindari. Berdasarkan definisi di atas, Whitehead menjelaskan bahwa tujuan kebijakan *equity*

kesehatan tidak mengeliminasi seluruh perbedaan dalam bidang kesehatan sehingga setiap orang memiliki tingkat kesehatan yang sama, namun untuk mengurangi faktor–faktor yang menyebabkan terjadinya ketidakadilan dengan cara menciptakan kesempatan yang adil untuk memperoleh kesehatan.

Keberhasilan *equity* dapat diukur dengan 3(tiga) dimensi yaitu:

1. *Input*
2. *Outcome*
3. *Comparasion*

3. *loyalty*, merupakan kesediaan untuk melindungi dan menyelamatkan fisik dan perasaan seseorang. Seseorang yang memiliki rasa *loyalty* yang tinggi pasti akan mempunyai tekad dan kesanggupan menaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang sedang menjadi tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Secara umum *loyalty* atau loyalitas dapat dikatakan sebagai kesetiaan seseorang terhadap suatu hal yang bukan hanya berupa kesetiaan fisik semata namun lebih pada kesetiaan non fisik seperti pikiran dan perhatian. Loyalitas para karyawan dalam suatu organisasi sangat diperlukan demi tercapainya tujuan organisasi itu sendiri. Semakin tinggi loyalitas karyawan di suatu organisasi maka semakin mudah bagi organisasi itu untuk mencapai tujuan- tujuan organisasi yang telah diterapkan sebelumnya. Loyalitas kepada pekerjaan tercermin pada sikap pegawai yang mencurahkan kemampuan dan keahlian yang dimiliki dengan sepenuh hati, melaksanakan

tugas dengan tanggung jawab, disiplin serta jujur dalam bekerja. Keberhasilan

loyalty dapat diukur dengan 4(empat) dimensi yaitu:

1. ketaatan/kepatuhan
2. tanggung jawab
3. pengabdian
4. kejujuran

4. *Responsibility*, kesadaran manusia akan tingkah laku dan perbuatannya yang disengaja ataupun tidak disengaja untuk melakukan kewajibannya. Kewajiban merupakan sesuatu yang dibedakan terhadap seseorang, oleh karena itu orang yang bertanggungjawab dapat memperoleh kebahagiaan, sebab itu dapat menunaikan kewajibannya. Kebahagiaan tersebut dapat dirasakan oleh dirinya atau oleh orang lain. Tanggungjawab akan semakin melekat pada diri seseorang apabila tingkah laku dan perbuatan yang wajib dilakukan terhadap orang lain atas dasar pengabdian (Thoha, 2008:65). Aparat sebagai birokrat berkedudukan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, wajib bersikap melayani dan mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada masyarakat. Bentuk pertanggungjawaban pegawai terhadap masyarakat dapat berupa pelayanan administrasi prima, ditandai oleh sikap perilaku yang baik serta fasilitas pelayanan administrasi yang memadai dan hasil pelayanan administrasi yang memuaskan. Hasil pelayanan administrasi tersebut berupa penyelesaian pekerjaan yang tuntas, teliti, terjamin dan tak kalah pentingnya adalah pelayanan administrasi tersebut tidak berpihak, karena dilandasi oleh rasa

tanggung jawab dan pengabdian. Keberhasilan *responsibility* dapat diukur dengan 5(lima) dimensi yaitu:

1. Komitmen
2. Kepuasan
3. Keseriusan
4. Ketekunan
5. kecintaan

Dalam buku *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan* (Ismail 2017:5) mengemukakan bahwa etika sering diartikan sebagai moral, namun pada prinsipnya etika dan moral berbeda secara pandangan dan juga esensi didalamnya. Nugroho dalam buku *Etika Administrasi Bisnis* menyatakan bahwa moral adalah ajaran tentang perilaku yang baik dan buruk, sedangkan etika adalah cabang filsafat yang secara teoretik menyoroti, menganalisis dan mengevaluasi ajaran-ajaran tersebut, tanpa mengajukan sendiri suatu ajaran tentang mana perilaku yang baik dan mana perilaku yang buruk. Buku *perencanaan pembangunan daerah otonom dan pemberdayaan masyarakat* Sumaryadi mengatakan Etika dibedakan dari ajaran moral. Ajaran moral sifatnya operasional, artinya langsung mengajarkan orang bagaimana harus hidup baik. Ajaran moral adalah rumusan sistematis terhadap anggapan apa yang bernilai dan serta kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan manusia. Sedangkan etika merupakan ilmu tentang norma-norma, nilai-nilai dan ajaran-ajaran moral, dengan kata lain etika adalah ilmu yang kritis. Etika menyediakan sarana rasional untuk mempertanyakan keabsahan norma-norma moral dan merumuskan syarat-syarat keabsahannya.

Setiap perilaku manusia ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut serta prinsip-prinsip moral yang dipegangnya. Dengan demikian, moral itu sendiri merupakan suatu sistem nilai yang menjadi dasar bagi dorongan atau kecenderungan bertindak. Nilai-nilai moral menurut (Ismail 2017:5-6) dalam buku *Etika Pemerintahan Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan* mempunyai karakteristik berikut.

1. Primer
Moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat appetitive basis) yang paling utama sehingga termasuk ke dalam nilai primer.
2. Riil
Nilai moral bukan sekedar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak mempercayai nilai moral yang bersangkutan.
3. Terbuka
Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan universalitasnya.
4. Bisa bersifat positif maupun negative Secara historis kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya.
Moral bisa berciri larangan-larangan maupun anjuran-anjuran.
5. Orde Tinggi atau Arsitektonik Nilai-nilai yang ordenya rendah (terutama orde pertama) tidak memiliki ciri intrinsik yang mengatur nilai-nilai yang lainnya. Suatu pengaturan yang melibatkan segala macam tindakan lainnya yang penting bagi moralitas, baik berupa ketaatan pada peraturan maupun pedoman-pedoman spiritual.
6. Absolut
Moralitas pada manusia mestinya bebas dari sifat-sifat mementingkan diri sendiri yang terdapat pada kehendak-kehendak relatif.
(Ismail 2017:5-6)

Oleh karena itu, nilai-nilai yang terdapat pada moral sangatlah spesifik. Secara spiritual maupun behavioral ia mencerminkan keluhuran budi manusia dan menjadi pedoman paling asasi dari tindakan-tindakannya. Sebagai nilai absolut dan riil, moral

berkenaan dengan hasrat dan dorongan hakiki pada manusia yang diciptakan dengan kelengkapan akal dan pikiran.

Perbedaan istilah antara etika dan etiket sebagai berikut:

1. Etiket menyangkut cara perbuatan harus dilakukan manusia. Di antara beberapa cara yang mungkin, etiket menunjukkan cara yang tepat, artinya cara yang diharapkan serta ditentukan dalam suatu kalangan tertentu. Misalnya jika karyawan menyerahkan sesuatu kepada atasan, harus menggunakan tangan kanan. Dianggap melanggar etiket apabila menyerahkan dengan tangan kiri.
2. Sedangkan etika tidak terbatas pada cara dilakukannya suatu perbuatan, etika memberi norma tentang perbuatan itu sendiri. Mengambil barang milik orang lain tanpa izin, tidak diperbolehkan. Apakah mencuri dengan tangan kanan atau kiri di sini sama sekali tidak relevan.
3. Etiket hanya berlaku dalam pergaulan. Bila tidak ada orang lain hadir atau tidak ada saksi mata, maka etiket tidak berlaku. Misalnya dianggap melanggar etiket, bila kita makan sambal berbunyi atau dengan meletakkan kaki di atas meja, namun jika kita makan sendiri hal tersebut tidak melanggar etiket. Di sisi lain, etika tidak tergantung pada hadir tidaknya orang lain. Larangan untuk mencuri selalu berlaku, entah ada orang lain atau tidak.
4. Etiket bersifat relatif, suatu hal yang dianggap tidak sopan pada suatu kebudayaan, bisa saja dianggap hal yang wajar dalam kebudayaan lain. Etika lebih bersifat absolut, prinsip etika cenderung tidak bisa ditawar-tawar atau mudah diberi dispensasi.
5. Jika kita berbicara etiket, kita hanya memandang manusia dari segi lahiriah saja, sedang etika menyangkut manusia dari segi dalam. Tidak merupakan kontradiksi, jika seseorang selalu

(Bertens, 2000:26)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etiket mengacu pada cara tata perbuatan yang harus dilakukan oleh manusia, sedangkan etika mengandung norma perbuatan manusia yang bisa dikatakan baik atau buruknya suatu tindakan yang dilakukan. Etiket hanya berlaku dalam pergaulan yang bersifat relative tergantung dari sudut pandang manusia itu sendiri.

2.1.3 Etika Pemerintahan

Secara etimologis, istilah pemerintahan berasal dari kata dasar “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, aba-aba, atau komando. Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin *gubernare*, *greek kybernan* yang berarti mengemudikan atau mengendalikan, secara umum pemerintah merupakan organisasi, badan, lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.

Pemerintahan adalah organisasi yang dimana mempunyai wewenang untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi yang berdaulat, jadi pemerintah diartikan sempit sebagai organisasi atau lembaga. Adanya pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas, maka terdapat pula pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi eksekutif saja, atau dalam arti lain yaitu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Pemerintahan dalam arti luas merupakan perbuatan memerintah yang dilakukan badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Etika pemerintahan merupakan aplikasi etika umum yang mengatur perilaku birokrat pemerintah. Etika pada hakikatnya adalah mengatur atau sebagai pedoman tingkah laku manusia, maka organisasi ini tidak dapat dikenai penilaian etis. Penilaian etis berlaku bagi orang-orang yang berada dalam organisasi pemerintahan. Organisasi secanggih apapun dalam segi susunannya, atau dengan peraturan undang-undangnya

yang sempurna tidak menjamin terciptanya pemerintahan yang baik apabila para penyelenggara tidak memiliki semangat etis dalam beretika.

Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia.

“etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia.”

Nurdin (2017:11)

Pendapat di atas menjelaskan bahwa etika pemerintahan melibatkan aturan dan pedoman tentang bersikap dan berperilaku sesama manusia. “etika birokrasi adalah norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum dan masyarakat.” Anggara (2012:402)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika pemerintahan atau etika birokrasi merupakan sekumpulan nilai-nilai moral yang dimana harus menjadi pedoman dalam bertindak seorang aparat pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

“Etika administrasi negara merupakan wujud kontrol daripada administrasi negara dalam rangka melaksanakan apa yang menjadi tugas, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik maka dalam mewujudkan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara.” Widodo (2001:241)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika administrasi merupakan suatu pengendali dari admnisitrasi negara dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya.

Menurut Ismail Nurdin Etika Pemerintahan adalah :

“Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Etika pemerintahan mengacu pada kode etik profesional khusus bagi mereka yang bekerja dan untuk pemerintahan. Etika pemerintahan melibatkan aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku unruk sejumlah kelompok yang berbeda dalam lembaga pemerintahan, termasuk para pemimpin terpilih (seperti Presiden dan Kabinet Menteri), DPR (seperti anggota parlemen), staf politik dan pelayan public. (Nurdin, 2017:11-12)“

Pendapat diatas menjelaskan bahwa etika pemerintahan merupakan suatu pedoman berperilaku yang baik dan benar. Etika Pemerintahan yang sesuai yaitu etika yang mengacu dan berlandaskan pada kode etik professional yang melibatkan aturan-aturan dan tata cara untuk menjalankan roda pemerintahan.

Berikut adalah beberapa sumber etika pemerintahan menurut Ismail Nurdin

1. Pancasila, sebagai sumber etika pemerintahan. Pancasila sebagai sumber etika pemerintahan adalah sebagai berikut Setiap bangsa memiliki pedoman dan filsafat hidup dan sumber etika begitu pula Indonesia yang memiliki Pancasila adalah moral, baik bagi perorangan maupun bagi masyarakat, serta juga moral bagi para pemimpin mulai tingkatan yang paling atas sampai yang paling bawah. Dengan perkataan lain bahwa etika hidup bagi para pemimpin, perorangan maupun masyarakat dalam kehidupannya, perilaku, ucapannya, dan sebagainya adalah berdasarkan Pancasila. Falsafah Pancasila yang digali dari bumi Indonesia, dari kehidupan masyarakat I ndonesia, yang merupakan kepribadiannya, merupakan pandangan hidup bangsa. Pancasila yang digali oleh para pendiri negara menjadi pandangan hidup bangsa dan dasar negara memuat nilai-nilai luhur dan mendalam dari pribadi bangsa Indonesia. Pancasila digali dari bumi Indonesia sebagai nilai moral yang sudah berlaku semenjak nenek moyang menduduki tanah Indonesia, sudah merupakan etika perilaku hidup bangsa-bangsa. Pancasila yang tercantum dalam undang-undang

Dasar 1945 merupakan jiwa seluruh rakyat Indonesia serta 19 merupakan kepribadian dan pandangan hidup bangsa, yang telah dapat mengatasi berbagai percobaan dan ujian sejarah, telah meyakinkan kita akan kebenaran dan keampuhannya. Bagi bangsa Indonesia Pancasila adalah merupakan dasar negara, merupakan landasan idiil negara. Atas dasar itulah pemerintah Indonesia menjalankan kehidupan bernegara. Semua ketentuan yang mengatur kehidupan bernegara didasari oleh Pancasila. Negara dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya dilaksanakan oleh pemerintah, lebih tegas lagi oleh aparatur pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya itulah maka aparatur pemerintah selalu berpegang teguh kepada Pancasila sebagai kode etik pemerintahan secara bulat dan utuh. Pancasila merupakan pedoman pelaksanaan kerja aparatur pemerintah dalam kehidupan bernegara.

2. Nilai agama sebagai sumber etika pemerintahan Menurut Ismail Nurdin nilai agama sebagai sumber etika pemerintahan adalah sebagai berikut Agama mengajarkan hal yang baik dan benar; mengajarkan hakikat kebaikan dan kebenaran serta mengajarkan manusia untuk menghindari perbuatan salah, jahat dan buruk, yang bersumber kepada wahyu Tuhan. Objek dan sasaran etika adalah juga perbuatan yang baik buruk yang menjadi perilaku manusia, yang antara lain bersumber pada agama. Sehingga dari segi etika maka agama menjadi sumber utamanya.
3. Nilai budaya sebagai sumber etika pemerintahan Menurut Ismail Nurdin nilai budaya sebagai sumber etika pemerintahan adalah sebagai berikut Pola perilaku hasil interaksi yang turun-temurun menjadi suatu kebiasaan baik secara individu maupun kelompok dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan masyarakat banyak, telah menjadi suatu norma kehidupan dalam pemerintahan yang terinternalisasi menjadi bentuk suatu etika.

(Nurdin, 2017:41)

Etika pemerintahan selalu berkaitan dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku makhluk sosial. Nilai-nilai yang dikembangkan etika pemerintahan adalah :

1. Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya.
2. Kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya.
3. Keadilan dan kepatutan merupakan sikap yang terutama yang harus diperlakukan terhadap orang lain.
4. Kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan.
5. Kesederhanaan dan pengendalian diri.

6. Nilai nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia dapat bertinfak secara professional dan bekerja keras.
(Nurdin, 2017:12)

Fungsi Etika Pemerintahan secara umum dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada dua yaitu :

1. Sebagai suatu pedoman, referensi, acuan, tuntunan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan
2. Sebagai acuan untuk menilai apakah keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan itu baik atau buruk, terpuji atau tercela.

Pada hakekatnya etika pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai keagamaan dan nilai-nilai sosial budaya yang berasal dari kehidupan bermasyarakat serta berasal dari adat kebiasaan dan sejenis dengan itu. Pemerintah sebagai alat kelengkapan sebuah organisasi modern yang mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk dapat merealisasikan cita-cita negara harus memiliki keinginan yang kuat dan menanamkan nilai etis dalam diri aparatur agar cita-cita negara dapat terwujud.

Kaitan etika pemerintahan, disajikan ada sembilan asas yang diterima oleh *American Society for Publik Administration (ASPA)* sebagai kaidah etis (dalam Kumorotomo,1992:413-414) sebagai berikut :

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah pelayanan di atas pelayanan kepada diri sendiri;
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat;

3. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah. Apabila hukum atau peraturan dirasa bermakna ganda, tidak bijaksana, atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan;
4. Manajemen yang efektif dan efisien adalah dasar bagi administrasi negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Para pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan;
5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas- asas itikad baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan;
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima;
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya;
8. Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dan kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral (*good ends never justify immoral means*).
9. Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya
(dalam Kumorotomo,1992:413-414)

Oleh karena itu kewajiban merupakan ukuran utama etika pemerintahan, maka untuk menjadi aparatur pemerintahan yang baik syarat utamanya adalah menunaikan tugas dan tanggung jawabnya dengan memegang teguh kode etik yang ada di dalam organisasi pemerintahan

2.1.4 Pelayanan

Pelayanan merupakan suatu aktivitas yang banyak dibutuhkan oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan baik berupa barang maupun jasa dan mempunyai sifat tidak dapat di lihat secara kasat mata ,namun meskipun demikian menurut

(Poerwadarminta, 2004:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan yaitu “pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan “pe” memberikan arti bahwa pelayanan merupakan perbuatan melayani, misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya.

Pelayanan dalam pembahasan ini merupakan sikap dari organisasi yang dalam peran nya bersifat melayani. Dengan kata lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat luas. Dalam sikap melayani organisasi tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatan nya saja tetapi harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikan nya.

Penyelenggaraan pemerintah merupakan subjek pelayanan yang menyediakan atau memenuhi kebutuhan para masyarakatnya akan berbagai kebutuhannya. Dan hal ini menjadi suatu keharusan bagi penyelenggara negara dalam memenuhi kebutuhan dan tanggung jawab negara guna bertujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Pada dasarnya pelayanan adalah sebuah usaha dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, dimana sebagai pelaku pemenuh kebutuhan adalah negara melalui instansi-instansi yang terbentuk untuk memberikan pelayanan.

Hal ini tercantum dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 1 ayat 1 mengatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan

peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik. Sejalan dengan itu dalam UU No. 25 Tahun 2009 terdapat 3 (tiga) kebutuhan pelayanan yang disediakan, antara lain barang, jasa dan administratif. Dari ketiga hal tersebut negara atau institusi, korporasi dan lembaga pemerintah berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Menurut Ratminto dan Atik dalam bukunya *Manajemen Pelayanan* mengutip pengertian pelayanan publik yang telah dikeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan sebagai :

“Pelayanan publik sebagai bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan dipusat, daerah dan dilingkungan Badan Usaha Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan.” (Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 dalam Ratminto dan Atik, 2013:4).

Dengan demikian pelayanan dilaksanakan oleh para instansi pemerintahan dalam upaya pemenuhan suatu kebutuhan masyarakat dengan berupa barang atau jasa dengan mengacu pada perundang-undangan yang berlaku dalam memberikan pelayanan publik dalam bentuk barang dan jasa yang pada prinsipnya menjadi sebuah tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat maupun daerah dan

dilingkungan Badan Usaha lainnya dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan tersebut.

Menurut (Winarno, 2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak dipungkiri setiap orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggalkan dunia yang fana ini. Dalam setiap sendi kehidupan setiap orang yang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka.

2.1.5 Pelayanan Publik

Secara etimologi, pelayanan publik berasal dari dua kata yaitu pelayanan (*service*) dan publik (*public*). Pelayanan berasal dari kata “layan” yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apapun yang diperlukan seseorang. Menurut Sampara (2000:6), pelayanan memiliki definisi sebagai suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Oleh karena itu, pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi apapun yang diperlukan seseorang melalui suatu interaksi secara langsung maupun secara tidak langsung yang bertujuan untuk menyediakan kepuasan pelanggan.

Pelaksanaan pelayanan yang dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan seseorang dapat dilakukan secara tidak bertatap muka mengingat perkembangan teknologi saat ini yang berkembang pesat, hal tersebut semakin membuat beberapa pihak penyedia pelayanan baik swasta maupun instansi pemerintah perlu menyesuaikan perkembangan tersebut dalam rangka untuk memenuhi kepuasan pelanggan.

Sementara itu, menurut Badudu & Zain (2001:781-782), kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Hal tersebut juga diperjelas oleh Syafiie, dkk (1999) yang mengatakan bahwa publik merupakan sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki. Dalam hal ini tentunya yang dimaksudkan pada kata “publik” ini ialah sekumpulan masyarakat yang berada di suatu wilayah.

Terdapat berbagai pandangan mengenai definisi pelayanan publik, menurut Moenir menyatakan bahwa :

“pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.” (Moenir, 2010:26)

Pendapat diatas menegaskan bahwa pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh manusia yang berkelompok maupun individual untuk memenuhi kepentingan orang lain yang sesuai dengan prosedur maupun metode. Menurut Kurniawan definisi pelayanan public adalah

“pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”(Kurniawan 2005:4)

Pendapat diatas menegaskan bahwa pelayanan publik diartikan sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat melalui suatu tata layanan yang berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma yang telah ditetapkan. Salah satu indikasi negara sejahtera adalah tersedianya pelayanan terbaik kepada masyarakat secara adil dan merata tanpa adanya diskriminasi karena dalam konteks negara demokrasi tugas negara adalah untuk mengabdikan sepenuhnya kepada masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara. Thoha menegaskan bahwa pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu yang memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan tertentu (Thoha 2001:12)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa pelayanan yang dilakukan oleh suatu instansi harus memberikan kemudahan kepada masyarakatnya. Sedangkan menurut Juliantara (2005:9) menyatakan bahwa : “pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintahan baik pusat maupun daerah.” (Juliantara 2005:9)

Dalam hal ini pelayanan publik diartikan sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat melalui suatu tata layanan yang berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma yang telah ditetapkan. Hal tersebut diperjelas lagi melalui pendapat

Sinambela (2006:5) yang menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara

Melalui beberapa pendapat dari para ahli tersebut maka dapat diketahui bahwa dalam hal ini pihak yang bertanggungjawab dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat yaitu penyelenggara negara yang dalam hal ini ialah Pemerintah. Pemerintah perlu memiliki suatu sistem, prosedur maupun tata cara dalam melayani kebutuhan masyarakat baik secara barang maupun jasa yang bertujuan untuk mencapai tingkat kepuasan pada masyarakat. Dalam upaya memenuhi segala kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks, Pemerintah perlu mengenal mengenai klasifikasi dari suatu pelayanan yang akan diberikannya. Mahmudi (2005) menyatakan bahwa :

“Pelayanan yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu :

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat meliputi
 - a. Kesehatan, merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang menjadi modal untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.
 - b. Pendidikan, tingkat pendidikan berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan.
 - c. Bahan Kebutuhan Pokok, Pemerintah berkewajiban untuk menjaga stabilitas harga dan ketersediaannya di pasar maupun di gudang.
2. Pelayanan Umum Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat meliputi
 - a. Pelayanan Administratif, merupakan pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya : pelayanan kependudukan.
 - b. Pelayanan Barang, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik. Misalnya : penyediaan tenaga listrik, dan sebagainya.
 - c. Pelayanan Jasa, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik. Misalnya : pelayanan sosial, dan sebagainya.”

(Mahmudi 2005:234)

Pada dasarnya masyarakat tidak bisa lepas dari sebuah pelayanan, masyarakat senantiasa membutuhkan sebuah pelayanan selama dalam hidupnya. Seiring dengan perkembangan zaman yang terjadi maka kebutuhan pelayanan yang diperlukan masyarakat akan semakin beragam. Oleh karena itu Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan perlu berinovasi dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat sehingga kualitas pelayanan publik mampu membuat masyarakat memiliki tingkat kepuasan terhadap pelayanan publik tersebut.

Untuk dapat menjalankan tugas dan kewajiban tersebut perlu dilandasi dengan etika pemerintahan sebagai pedoman atau tuntunan sehingga tidak keluar dari koridor yang akan merendahkan kewibawaan pemerintah sebagai alat negara, dalam etika pemerintahan ada tiga prinsip yang harus dipegang untuk melaksanakan penyelenggaraan negara (Labolo, 2015:423) yaitu :

- a. Adanya itikad baik, artinya mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan, tidak mengambil jalan pintas. Menempuh jalan pintas (menerobos) mengandung konsekwensi melanggar nilai-nilai keadilan dan ini berarti bukan memecahkan masalah melainkan menciptakan masalah baru.
- b. Profesional artinya mampu bekerja secara cepat, tepat dan akurat, didukung dengan perilaku yang sopan dan siap melayani secara adil.
- c. Altruistik, artinya mengutamakan kemanfaatan bagi orang banyak (tidak egois) dan berdiri di atas semua golongan.

(Labolo, 2015:423)

Pengamalan etika yang baik akan melahirkan konsekuensi berupa komitmen untuk menjadikan seorang aparatur memiliki moralitas pemerintahan dan menjunjung semua nilai-nilai kebaikan. Sehingga dapat dilihat, seorang aparatur yang beretika

dalam sikap dan perilaku sehari-hari di lingkungan pemerintahan dia akan senantiasa terpancang untuk menjaga kewibawaan pemerintah, menjalankan fungsinya dengan sebaik mungkin, dan menghindari penyimpangan yang mencoreng citra pemerintahan.

Aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya tidak terlepas dari kode etik yang dijadikan landasan etis yang berlaku bagi setiap aparatur pemerintahan, dimana kode etik tersebut dapat tercermin dari Panca Prasetya KORPRI tertuang dalam Keputusan MUNAS VI KORPRI Nomor : Kep-8/Munas/2014 yaitu anggota KORPRI beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa adalah insan yang:

1. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara.
3. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan.
4. Bertekad memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia.
5. Berjuang menegakkan kejujuran dan keadilan, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme.

(Keputusan MUNAS VI KORPRI Nomor : Kep-8/Munas/2014)

Menilai tindakan seseorang apakah sudah sesuai dengan norma etika adalah bukan hal mudah. Umumnya, orang menilai suatu perbuatan disebut bermoral atau beretika apabila tindakan atau perbuatan tersebut memiliki tujuan yang baik, tidak merugikan orang lain ataupun diri sendiri, tidak mementingkan diri sendiri serta menjunjung tinggi harkat dan martabat sebagai manusia. Untuk mewujudkan pelayanan publik perlu dikembangkan sikap dan perilaku keteladanan serta penerapan

nilai-nilai konsistensi dan tanggung jawab. Ada beberapa sikap dan kepribadian yang harus dipegang oleh aparatur pemerintah berkaitan dalam pelayanan publik yaitu :

1. Kejujuran dalam melaksanakan tugas. Kejujuran merupakan sikap yang harus dimiliki oleh aparatur pemerintahan.
2. Mengutamakan kepentingan publik daripada kepentingan pribadi
3. Melayani publik dengan semangat pengabdian dan ikhlas dengan niat ibadah karena Tuhan Yang Maha Esa.

Dengan demikian pelaksanaan tugas dan tanggung jawab oleh pemerintah kepada rakyat dalam pemenuhan hak-hak dasar perlu dilandasi dengan memegang teguh etika dalam hal ini adalah kode etik aparatur pemerintahan yang dapat menuntun kepada arah atau koridor kebenaran dalam melaksanakan pelayanan publik.

2.1.6 Organisasi Pemerintahan

Organisasi memiliki beberapa definisi yang berbeda, selain itu orientasi definisi maupun fokusnya sangat beragam. Mahsun menjelaskan bahwa: “Organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerjasama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama“ (Mahsun, 2006:1). Pendapat tersebut menjelaskan bahwa sekumpulan orang yang saling bekerjasama secara terstruktur dalam menjalankan proses kerjasama untuk dapat mencapai sebuah tujuan dari kelompoknya tersebut.

Selain itu, Sulistiyani (2009:41) menjelaskan definisi organisasi dengan mengklasifikasikan definisi organisasi menjadi tiga yaitu:

1. Organisasi dipandang sebagai sekumpulan orang
2. Organisasi dipandang sebagai proses pembagian kerja
3. Organisasi dipandang sebagai sistem Pendapat diatas menjelaskan bahwa organisasi merupakan sebuah wadah sekelompok orang yang memiliki sebuah sistem dan proses pembagian kerja sesuai dengan tugas, pokok, dan fungsinya untuk mencapai sebuah tujuan dari organisasi tersebut.
(Sulistiyani, 2009:41)

Dari beberapa definisi organisasi diatas, maka peneliti menarik sebuah kesimpulan bahwa organisasi adalah sekumpulan orang yang terkoordinasi dan terstruktur sesuai pembagian kerjanya untuk melakukan kegiatan-kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

“Pemerintahan juga berfungsi untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijakan umum, sedangkan manajemen berfungsi untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi dalam batas-batas kebijakan umum yang telah dirumuskan. Demikian juga dalam hal tujuan penggunaannya, pemerintahan ditujukan untuk menentukan tujuan pokok dan kebijakan organisasi, sedangkan manajemen ditujukan terhadap pelaksanaan kegiatan dengan maksud menyelesaikan tugas-tugas sesuai kebijakan atau untuk mencapai tujuan dan pelaksanaan kebijakan organisasi.“ (Kurniasih, 2013)

Pendapat diatas menegaskan bahwa pemerintah berfungsi sebagai perumus kebijakan sedangkan manajemen berfungsi untuk menjalankan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi. pemerintah bertujuan untuk menentukan arahan dan tujuan vital dalam urusan kebijakan organisasi, sedangkan manajemen dirujuk untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan dari organisasi. Sedangkan menurut M. Manulang yang dikutip oleh (Hasibuan 1996:24) mengemukakan :

“Organisasi dalam arti dinamis adalah suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatalan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk untuk pencapaian tujuan. Secara singkat organisasi adalah suatu perbuatan diferensiasi tugas-tugas”. (Hasibuan 1996:24)

Pendapat tersebut menegaskan bahwa organisasi merupakan perpaduan yang saling bergantung satu sama lain dengan tujuan untuk membentuk dan menciptakan suatu kesatuan melalui jalur koordinasi yang telah ditentukan.

Berdasarkan definisi-definisi di atas menurut (Handyaningrat 1981:43), menyatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut :

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal.
 2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tapi satu sama lain saling berkaitan.
 3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya.
 4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
 5. Adanya suatu tujuan.
- (Handyaningrat 1981:43)

Pendapat di atas menegaskan bahwa ciri-ciri dari organisasi pemerintah yaitu dalam suatu organisasi harus mempunyai orang yang saling mengenal satu sama lain, adanya kegiatan yang bervariasi namun saling keterkaitan, setiap anggota organisasi wajib untuk memberikan sumbangan usaha maupun tenaga yang dimiliki, yang terpenting adalah adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.

Handoko menegaskan bahwa proses pengorganisasian merupakan

”proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi

menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan pemerintah. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak organisai, birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan dengan melakukan koordinasi yang baik.”
(Handoko 2011:167)

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi pemerintah merupakan salah suatu wadah yang menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dilandasi dengan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Berkaitan dengan organisasi pemerintah, adanya asumsi yang dapat digunakan untuk memahaminya, bahwa Pemerintah merupakan organisasi yang formal dan sangat kompleks yang mencakupi seluruh masyarakat yang ada didalamnya. Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas dalam bias menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya. Diakuinya keanggotaan oleh individu (warga negara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian. Terdapat banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan bertentangan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memberikan setiap kepentingan yang berbeda dengan cara pemecahan yang berbeda pula, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

Berdasarkan asumsi diatas dapat dipahami bahwa organisasi pemerintah memang memiliki karakteristik yang berbeda apabila dibandingkan dengan organisasi swasta. Pemerintah merupakan sebuah organisasi formal yang secara potensial menjalankan monopoli penggunaan perihal keputusan maupun kekuasaan dan memiliki banyak pendukung yang dengan berbagai tujuan bertentangan. Pendukung tersebut merupakan orang-orang sekitar pemerintah yang memiliki kepentingan dan tujuan masing-masing yang harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah.

Dengan adanya perubahan sistem politik pemerintahan Indonesia pada masa reformasi mengenai pemerintahan daerah, melalui Undang-Undang Nomor 5 30 tahun 1974 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diganti kembali oleh Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan kini Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Maka dari itu perubahan sistem pemerintahan daerah yang awalnya sentralistis menjadi sistem desentralisasi yang memberikan kewenangan otonomi daerah kepada setiap daerah yang berada di Indonesia. Seiring dengan perubahan sistem desentralisasi, karakteristik organisai pemerintah daerahnya pun mengalami sebuah perubahan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Diberi peluang untuk menyusun organisasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing
2. Ada kaitan langsung antara visi dan misi dengan bentuk serta susunan organisai
3. Diarahkan untuk memiliki ukuran kinerja yang jelas dan terukur
4. Fungsi utamanya adalah memberi pelayanan kepada masyarakat, sehingga unsur pelaksana (teknis maupun kewilayahan) memperoleh perhatian yang lebih besar baik dari segi kewenangan, dana personil, maupun logistic
5. Orientasi mulai bergeser dari struktural ke arah fungsional dan basis kewenangan kepada basis kompetensi

6. Sistem hirarki menjadi lebih longgar, rentan kendali menjadi tidak beraturan, sehingga pengembangan karir Pegawai Negeri Sipil secara struktural menjadi tidak pasti.
(Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah)

Ciri-ciri pemerintah diatas dapat dipahami bahwa organisasi pemerintah daerah pada era reformasi kini mempunyai sebuah kewenangan secara luas sesuai kebutuhan pada daerahnya masing-masing. Dengan orientasi dari struktural menjadi fungsional dengan basis sebuah kompetensi.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pada pengamatan sementara peneliti, pada kenyataannya yang membuat masih kurangnya etika aparatur pelayanan rawat jalan adalah masih rendahnya kepedulian pegawai diloket pelayanan rawat jalan yang mengakibatkan kurangnya daya tanggap yang tinggi dan cepat dalam menanggapi keluhan dan kebutuhan masyarakat untuk memberikan pelayanan. Kedua, sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif. Aparat belum menunjukkan sikap ramah, sopan, dan santun pada pengguna jasa. Sikap semena-mena yang ditunjukkan sebagian aparatur terkesan seperti merajai atau menggurui, meskipun dengan orang yang lebih tua. Sikap tersebut dikarenakan oleh derajat yang dia miliki dia rasakan sebagai derajat yang paling tinggi, meski sebenarnya dia tahu bahwa dia merupakan pelayan bagi masyarakat. Ketiga, ketidakpastian pelayanan dan pengabaian hak dan martabat warga pengguna pelayanan, masih sangat dirasakan oleh pasien maupun keluarga pasien. Pegawai pada

pelayanan rawat jalan kurang informatif dalam memberikan informasi kepada pasien dan bahkan harus pasien bertanya terlebih dahulu kepada pegawai, respon pegawai yang menjadi masalah disini ialah memberikan informasi atau menjawab pertanyaan dari pasien dengan nada yang tidak wajar dan dengan ekspresi yang sangat tidak mencerminkan pelayan public yang baik. Keempat, kurangnya koordinasi antar pegawai yang menyebabkan banyak pasien dan keluarga pasien yang kebingungan, masih sering ditemukannya pegawai yang diskriminatif dengan mendahulukan pasien yang memiliki ikatan dengan pegawai dan mengabaikan pasien yang sudah mengantri lebih awal, pegawai kurang memiliki kemauan untuk mendengarkan keluhan/saran/aspirasi yang diberikan masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan tidak mengalami kemajuan dan berjalan apa adanya tanpa ada perbaikan yang berarti.

Untuk menganalisis permasalahan tersebut peneliti, peneliti menggunakan teori dari *Mertins Jr* yang mengatakan bahwa terwujudnya etika seorang aparatur pemerintahan ditentukan oleh beberapa aspek sebagai berikut,

1. *Equality*
2. *Equity*
3. *Loyalty*
4. *Resposibility*

Untuk dapat memiliki hasil yang maksimal dalam penerapan etika pemerintahan pada aparatur pelayanan rawat jalan ini acuan sumber etika bagi aparatur pemerintahan dengan menggunakan teori dari Ismail Nurdin yang menyebutkan bahwa Pancasila, nilai agama, nilai budaya sebagai sumber etika pemerintahan dan

menggunakan teori dari *Mertins Jr* yang mengatakan bahwa terwujudnya etika seorang aparatur pemerintahan ditentukan oleh beberapa aspek *equality*, *equity*, *loyalty* dan *responsibility*. Hal ini dapat dijelaskan, sebagai berikut:

1. *Equality* adalah hakekat kemanusiaan yang menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Dalam hal ini pada aparatur pelayanan rawat jalan harus memberikan pelayanan yang sama dan sederajat bagi seluruh pasien. Etika yang dilandasi oleh prinsip persamaan ini dapat menghilangkan perilaku diskriminatif, yang tidak membeda-bedakan dalam berbagai aspek interaksi antara aparatur rawat jalan dengan para pasien.
2. *Equity* adalah keadaan aparatur pelayanan rawat jalan memiliki pola pikir setiap orang harus mendapatkan kesempatan yang adil akan kebutuhan kesehatannya sehingga dalam upaya memenuhi kebutuhan kesehatan tidak ada yang dirugikan.
3. *Loyalty* adalah kesediaan aparatur pelayanan rawat jalan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Bandung untuk melindungi dan menyelamatkan fisik dan perasaan para pasien memiliki tekad dan kesanggupan menaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang sedang menjadi tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran.
4. *Responsibility* adalah kesadaran aparatur pelayanan rawat jalan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Bandung akan tingkah laku dan perbuatannya yang

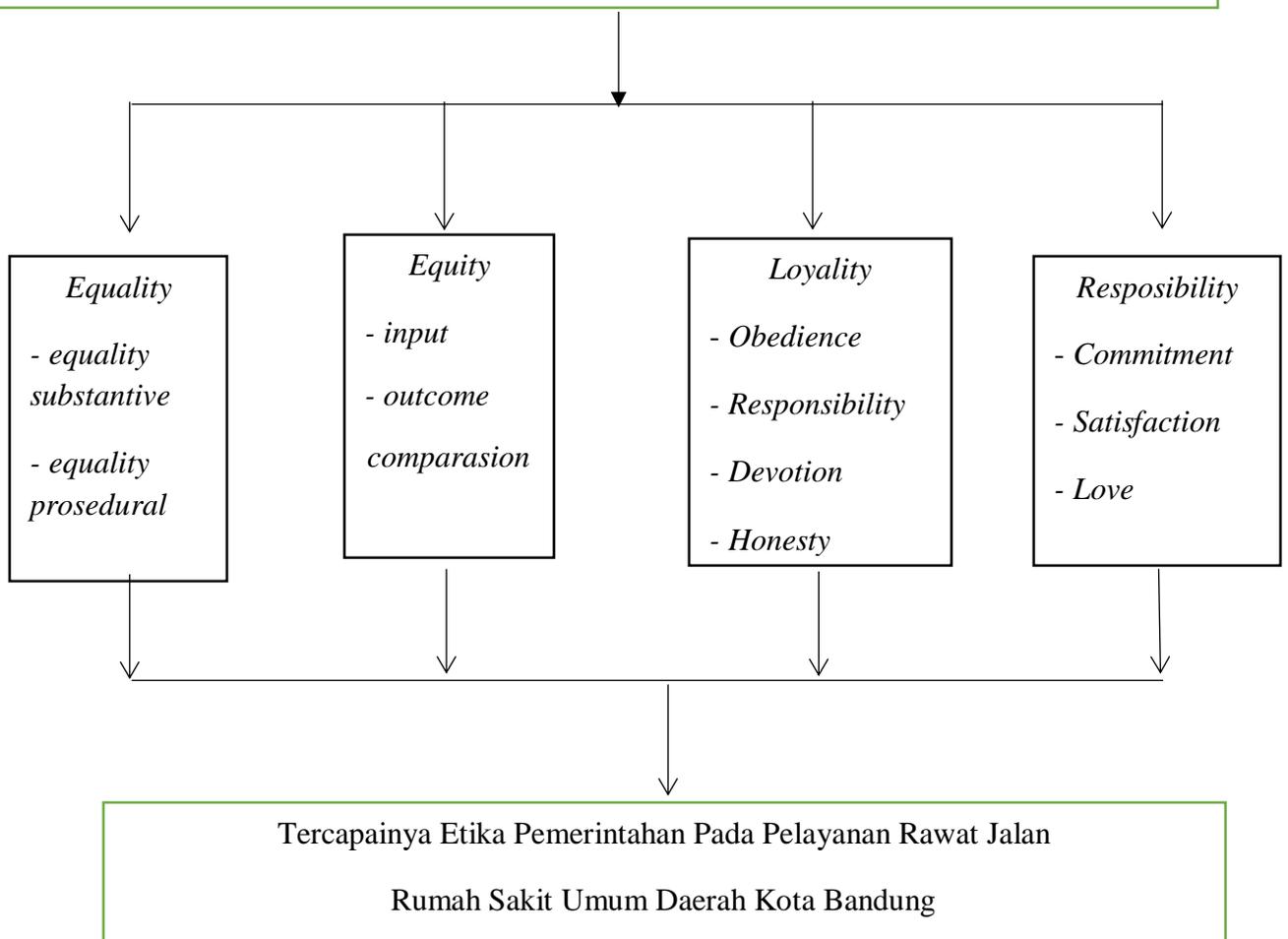
disengaja ataupun tidak disengaja untuk melakukan kewajibannya memberikan pelayanan yang prima kepada semua pasien.

Penerapan etika pemerintahan pada pelayanan rawat jalan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Bandung yang didasari oleh *equality*, *equity*, *loyalty* dan *responsibility* akan membuat terwujudnya aparatur pelayanan rawat jalan yang beretika.

Berikut ini adalah model kerangka berpikir peneliti yang telah dimodifikasi untuk memperjelas teori yang telah diuraikan diatas.

Bagan 2.1 Model Kerangka Pemikiran

Masih rendahnya kepedulian aparatur pelayanan rawat jalan yang mengakibatkan kurangnya daya tanggap yang tinggi dan kurang cepat dalam menanggapi keluhan dan kebutuhan masyarakat untuk memberikan pelayanan, adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif. Ketidakpastian pelayanan dan pengabaian hak dan martabat warga pengguna pelayanan, masih sangat dirasakan oleh pasien. Pegawai pada pelayanan rawat jalan kurang informatif



2.3 Proposisi

Penerapan etika pemerintahan pada pelayanan rawat jalan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Bandung ditentukan oleh empat (4) aspek yaitu *equality*, *equity*, *loyalty* dan *responsibility*.