

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu digunakan sebagai acuan dan pembanding untuk memperkuat dasar penelitian serta mengidentifikasi *research gap*. Kajian ini juga membantu menghindari pengulangan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan disajikan sebagai berikut.

1. (Asih, 2018) meneliti implementasi etika administrasi negara pada instansi pemerintahan. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penerapan etika sangat dipengaruhi oleh komitmen pegawai, budaya kerja, dan kualitas pengawasan. Ia menemukan bahwa meskipun peraturan etika sudah tersedia, pelaksanaannya masih lemah akibat rendahnya kesadaran etis pegawai dan minimnya penegakan sanksi. Relevansi penelitian ini terletak pada gambaran bahwa etika bukan hanya persoalan aturan formal, tetapi juga perilaku dan integritas aparatur.
2. (Syafitri et al., 2024) meneliti kesiapan layanan sertifikat elektronik di lingkungan Kantor Wilayah BPN Bengkulu. Hasil penelitian menemukan bahwa kompetensi digital pegawai masih beragam, banyak pegawai belum menguasai sistem elektronik, dan sebagian proses layanan masih bergantung pada manual. Keterbatasan ini berdampak pada munculnya keterlambatan dan ketidakpastian layanan. Penelitian ini menegaskan bahwa transformasi layanan pertanahan memerlukan SDM berintegritas dan beretika.
3. (Mozin et al., 2025) yang secara khusus meneliti penerapan etika pelayanan publik dalam birokrasi pemerintah daerah. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa prinsip etika seperti kejujuran, tanggung jawab, dan orientasi pada kepentingan publik berkontribusi langsung pada peningkatan kualitas

pelayanan dan kepuasan masyarakat. Namun demikian, penelitian tersebut juga mengungkap adanya hambatan seperti rendahnya pemahaman aparaturnya terhadap nilai-nilai etika dan lemahnya mekanisme pengawasan. Temuan ini semakin menegaskan bahwa keberhasilan etika pelayanan tidak hanya ditentukan oleh kualitas individu pegawai, tetapi juga oleh budaya organisasi dan pengawasan yang efektif.

2.2 Kerangka Konsep dan Landasan Teori

2.2.1 Etika Administrasi Publik

Etika administrasi publik merupakan seperangkat nilai moral yang menjadi pedoman bagi aparaturnya pemerintah dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Etika administrasi berfungsi sebagai landasan normatif yang mengatur perilaku aparaturnya agar dapat bertindak secara profesional, jujur, adil, dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik etika administrasi tidak hanya berkaitan dengan kepatuhan terhadap aturan formal, tetapi juga menyangkut nilai moral yang mendasari tindakan aparaturnya dalam mengambil keputusan administratif. Aparaturnya publik diharapkan mampu menempatkan kepentingan publik sebagai prioritas utama dalam setiap tindakan dan kebijakan yang diambil.

Menurut (Huberts, 2018), etika administrasi publik berkaitan dengan integritas aparaturnya negara dalam menjalankan kewenangan publik secara bertanggung jawab serta menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Integritas menjadi nilai penting dalam administrasi publik karena berkaitan dengan kejujuran, konsistensi antara nilai dan tindakan, serta komitmen terhadap kepentingan publik.

(Menzel, 2021) menjelaskan bahwa etika administrasi publik merupakan instrumen penting dalam membangun organisasi publik yang berintegritas. Aparaturnya publik tidak hanya dituntut menjalankan aturan dan prosedur administratif, tetapi juga harus mampu mengambil keputusan yang mempertimbangkan nilai moral dan kepentingan masyarakat secara luas.

Dengan demikian, etika administrasi publik dapat dipahami sebagai pedoman

moral yang mengarahkan perilaku aparatur negara agar mampu menjalankan tugas pelayanan publik secara profesional, transparan, dan bertanggung jawab.

2.2.2 Teori Etika Administrasi Terry L. Cooper

Teori etika administrasi Terry L. Cooper (2012) digunakan dalam penelitian ini. Teori ini menekankan bahwa aparatur publik memiliki kewajiban moral untuk melaksanakan tugas mereka. Mereka harus tidak hanya bertindak sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga mempertimbangkan prinsip etika dalam setiap tindakan administratif.

Menurut Cooper, administrator publik memiliki peran sebagai responsible administrator, yaitu aparatur yang mampu menjalankan tugas pemerintahan dengan mempertimbangkan nilai-nilai moral, kepentingan publik, serta tanggung jawab sosial terhadap masyarakat. Dalam menjalankan perannya tersebut, aparatur publik dituntut untuk memiliki integritas, tanggung jawab, serta komitmen terhadap kepentingan masyarakat.

Cooper menjelaskan bahwa etika administrasi publik berkaitan dengan bagaimana aparatur mengambil keputusan yang tidak hanya berdasarkan aturan formal, tetapi juga mempertimbangkan nilai keadilan, tanggung jawab, dan kepentingan publik. Dalam praktik administrasi publik, aparatur sering dihadapkan pada situasi yang memerlukan pertimbangan moral sehingga kemampuan dalam mengambil keputusan etis menjadi sangat penting.

Berdasarkan teori Cooper, implementasi etika administrasi dalam pelayanan publik dapat dilihat melalui beberapa indikator utama, yaitu:

1. Integritas Aparatur

Integritas merupakan nilai moral yang mencerminkan kejujuran, konsistensi, dan komitmen aparatur dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Aparatur yang memiliki integritas akan menjalankan tugas secara jujur, menolak gratifikasi atau pungutan liar, serta mematuhi aturan pelayanan yang berlaku.

2. Tanggung Jawab Pelayanan

Tanggung jawab pelayanan mencerminkan komitmen aparatur untuk memberikan pelayanan yang profesional, tepat waktu, dan sesuai dengan standar yang berlaku.

3. Akuntabilitas Pelayanan

Akuntabilitas pelayanan merupakan pertanggungjawaban aparatur kepada masyarakat yang diwujudkan melalui kejelasan prosedur, kepastian waktu, dan keterbukaan informasi pelayanan.

4. Keadilan dalam Pelayanan

Keadilan pelayanan diwujudkan melalui pemberian layanan yang setara dan tidak diskriminatif kepada seluruh masyarakat tanpa membedakan latar belakang sosial, ekonomi, maupun status.

Keempat indikator tersebut menjadi dasar dalam menilai bagaimana etika pelayanan publik diimplementasikan oleh aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan pertanahan.

2.2.3 Prinsip Good Governance

Good governance merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, supremasi hukum, dan responsivitas. Prinsip ini bertujuan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, berintegritas, adil, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dalam konteks administrasi publik modern, Good Menurut studi ilmiah yang menganalisis penerapan prinsip *good governance*, *good governance* mencakup

sekumpulan prinsip yang berperan sebagai dasar bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang profesional, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Prinsip tersebut antara lain transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan tanggung jawab (*responsiveness*) yang secara kolektif mendukung peningkatan kualitas kebijakan dan legitimasi administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan (Judijanto, 2025) Dalam literatur administrasi publik, prinsip good governance umumnya dirumuskan ke dalam sepuluh prinsip utama, yaitu :

1. Partisipasi

Partisipasi menekankan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik, baik secara langsung maupun melalui mekanisme perwakilan yang sah. Partisipasi yang efektif memungkinkan aspirasi masyarakat terserap dan meningkatkan legitimasi kebijakan serta kualitas pelayanan publik.

2. Supremasi Hukum

Supremasi hukum mengharuskan seluruh proses pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan berdasarkan hukum yang adil, ditegakkan secara konsisten, dan diterapkan tanpa diskriminasi. Prinsip ini menjamin perlindungan hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan kewenangan aparatur.

3. Transparansi

Transparansi dalam pelayanan publik diwujudkan melalui keterbukaan informasi mengenai prosedur, biaya, waktu pelayanan, serta dasar pengambilan keputusan yang dapat diakses masyarakat.

4. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan kewajiban aparatur dan lembaga publik untuk mempertanggungjawabkan tindakan, keputusan, dan kinerjanya melalui mekanisme pelaporan, pengawasan, serta pemberian sanksi atas pelanggaran.

5. Responsivitas

Responsivitas menunjukkan kemampuan pemerintah untuk merespons

kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat secara cepat dan tepat. Pelayanan yang responsif mencerminkan orientasi pada kepentingan publik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

6. Efektivitas dan Efisiensi

Prinsip ini menekankan pencapaian tujuan pelayanan publik secara optimal dengan penggunaan sumber daya yang rasional. Pemerintahan yang efektif dan efisien mampu memberikan layanan berkualitas tanpa pemborosan biaya, waktu, dan tenaga.

7. Keadilan

Keadilan menuntut perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif bagi seluruh warga negara dalam mengakses pelayanan publik. Prinsip ini menjamin bahwa setiap individu, termasuk kelompok rentan, memiliki kesempatan yang setara untuk memperoleh layanan.

8. Orientasi Konsensus

Orientasi konsensus mengacu pada kemampuan pemerintah untuk menengahi berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat guna mencapai keputusan bersama yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang dan stabilitas sosial.

9. Visi Strategis

Visi strategis menuntut aparaturnya dan pemimpin publik memiliki orientasi jangka panjang agar kebijakan dan pelayanan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan serta berorientasi pada kebutuhan masa depan.

10. Penegakan Integritas

Integritas tercermin melalui kejujuran, konsistensi perilaku, dan komitmen aparaturnya untuk menolak korupsi, kolusi, serta nepotisme sebagai dasar etika pelayanan publik.

2.2.4 Budaya organisasi

Budaya organisasi merupakan sistem nilai, keyakinan, norma, dan perilaku yang berkembang dalam suatu organisasi dan menjadi pedoman bagi anggota

organisasi dalam bertindak, berinteraksi, serta menyelesaikan tugas kerja sehari-hari. Budaya organisasi mencerminkan karakteristik sosial dan psikologis dari suatu organisasi yang memengaruhi cara pegawai berpikir, bertindak, dan merespons lingkungan internal maupun eksternal organisasi. Dalam konteks organisasi publik, budaya organisasi menjadi salah satu faktor kunci yang memengaruhi kualitas pelayanan kepada masyarakat, karena nilai dan norma yang dianut bersama dapat memperkuat komitmen profesionalisme, etika kerja, serta kolaborasi antaraparatus dalam menjalankan fungsi pelayanan publik secara efektif dan akuntabel.

Perspektif administrasi publik, budaya organisasi memiliki peran penting dalam membentuk pola perilaku yang konsisten di lingkungan kerja sehingga mendukung terciptanya kinerja organisasi yang berkualitas. Penelitian oleh (Azfirmawarman & Frinaldi, 2024) menunjukkan bahwa inovasi budaya organisasi berkontribusi signifikan dalam meningkatkan efektivitas pelayanan publik dengan membangun kepercayaan dan hubungan kerja yang harmonis antaranggota organisasi, sekaligus mendorong pencapaian tujuan organisasi secara kolektif. Dalam studi tersebut dijelaskan bahwa budaya organisasi yang kuat menjadi dasar bagi organisasi publik untuk memperkuat profesionalisme, keterbukaan, serta inovasi dalam pelayanan masyarakat.

Budaya organisasi dalam sektor publik dapat memengaruhi kualitas interaksi antaraparatus dan dengan masyarakat yang dilayani. Penelitian (Firdausijah, 2023) menyatakan bahwa budaya organisasi berperan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui penguatan nilai kepemimpinan, komunikasi internal, dan orientasi layanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Hal ini tercermin dalam penelitian yang menunjukkan bahwa budaya organisasi yang baik dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, serta daya adaptasi organisasi terhadap perubahan dinamika pelayanan publik.

Pentingnya budaya organisasi juga tercermin pada hubungan antara budaya kerja dan kinerja organisasi publik. Hasil kajian empiris memperlihatkan bahwa budaya organisasi yang kuat dapat menciptakan komitmen organisasi yang kuat, motivasi kerja tinggi, serta perilaku kerja yang produktif, sehingga berdampak positif terhadap manajemen administrasi dan pelayanan publik secara keseluruhan.

Faktor-faktor budaya seperti integritas, disiplin, kerja sama tim, dan inovasi telah terbukti berkontribusi terhadap peningkatan kualitas layanan yang diterima masyarakat di instansi pemerintahan.

Dudaya organisasi dalam penelitian ini dipahami sebagai sistem nilai dan norma yang hidup di lingkungan organisasi pertanahan, yang memengaruhi sikap, motivasi, dan perilaku aparatur dalam memberikan pelayanan publik. Budaya yang positif dan proaktif akan mendorong aparatur untuk bersikap profesional, berintegritas, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehingga mendukung *good governance* sekaligus menunjang implementasi etika pelayanan publik di Kantor Pertanahan Kota Bengkulu. Sebaliknya, budaya organisasi yang lemah atau kurang mendukung nilai-nilai pelayanan akan menjadi hambatan bagi peningkatan kualitas administrasi pertanahan dan kepuasan masyarakat terhadap layanan yang diberikan.

Budaya organisasi berperan sebagai pedoman perilaku dan kontrol sosial yang mendorong aparatur mematuhi aturan, standar kerja, dan nilai etika serta menjalankan pelayanan secara konsisten dan berintegritas. Penelitian (Azfirmawarman & Frinaldi, 2024) dalam menunjukkan bahwa budaya organisasi yang kuat dan adaptif berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik, karena mampu membentuk sikap kerja yang bertanggung jawab, kolaboratif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Budaya organisasi dalam konteks ini tidak hanya berfungsi simbolik, tetapi juga operasional dalam membentuk praktik kerja aparatur sehari-hari.

Budaya organisasi juga memiliki keterkaitan erat dengan keberhasilan penerapan prinsip *good governance* dalam organisasi publik. Budaya yang mendukung transparansi, akuntabilitas, dan keterbukaan akan memperkuat implementasi tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam pelayanan publik yang menuntut kejelasan prosedur dan kepastian layanan. Penelitian oleh (Erina Rulianti, 2024) dalam membuktikan bahwa budaya organisasi berpengaruh

positif terhadap kepuasan masyarakat melalui peningkatan kinerja aparatur dan kualitas pelayanan publik. Hal ini menunjukkan bahwa budaya organisasi merupakan faktor internal yang strategis dalam mendorong aparatur bertindak profesional, responsif, dan etis, sehingga mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

2.3 Kerangka Berpikir

