

Tri Yuniningsih, dkk

BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK



PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNDIP SEMARANG
2017



BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

DISUSUN OLEH :

Tri Yuniningsih, dkk

Penerbit

PROGRAM STUDI DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNDIP SEMARANG

2017

BUNGA RAMPAI

ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

Tri Yuniningsih, dkk

ISBN :

Cetakan I : 2017

Diterbitkan oleh :

Program Studi Doktor Administrasi Publik Press

FISIP-UNDIP

Gd. Program Pascasarjana TTB.B Lt.5

Jl. Imam Bardjo SH No.3-5 Undip Pleburan Semarang

Telp/Fax. (024) 8451567

Email : programdap@yahoo.com, prodidap@gmail.com

Editor :

Tri Yuniningsih

Desain sampul dan Tata letak

Solekah

Hak cipta dilindung Undang-Undang

Dilarang mencetak dan menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara dan dalam bentuk apapun tanpa seijin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala Berkah, Rahmat, Taufiq serta Hidayah-Nya sehingga Bunga Rampai Etika Administrasi Publik ini tersusun. Selanjutnya kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
2. Ketua Departemen Administrasi Publik FISIP –UNDIP.
3. Ketua Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP.
4. DAP Press dan staf yang turut membantu diterbitkannya modul ini.
5. Semua pihak yang telah membantu dalam perencanaan, pelaksanaan sampai terbitnya modul ini yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari modul ini masih jauh dari sempurna , oleh karena itu kritik dan saran guna penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Semarang, Juni 2017

Penulis

DAFTAR ISI

1. Etika Administrasi Dan Kepemimpinan Publik <i>Kartiko Bramantyo Dwi Putra, Windi Dian Pertiwi</i>	1-22
2. Azaz-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik/Layak <i>Aji Ima Nurrohman, Munna Rafika R, Ayu Maharsi Cendanawangi</i>	23-38
3. Etika Administrasi dan <i>Governance</i> <i>Tri Yuniningsih, Rina Astuti C., Rizky Faradila</i>	39-51
4. Kode Etik Birokrasi atau Pemerintah <i>Muhammad Fawwaz, Indri Setiawati, Chintia Puja Dewi</i>	52-73
5. Etika Kelembagaan Dalam Penyelenggaraan Daerah Otonomi Baru (DOB) <i>Titi Darmi, S.Pd. M.Si.</i>	74-99
6. Etika Organisasi Birokrasi <i>Nina Widowati</i>	100-127
7. Etika Pelayanan Publik <i>Herbasuki</i>	128-154
8. Kode Etik Profesi <i>Yosefine Br. S, Shelma Janu M, Frisca Windia H</i>	155-189
9. Konsep Dasar Etika Administrasi. <i>Drs. Mochamad Mustam, MS.</i>	190-221
10. Konsep Etika dan Moral <i>Drs. Mochamad Mustam, MS.</i>	222-237

11. Responsivitas sebagai Bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Teori Administrasi Publik	238-278
12. Kode Etik Sebagai Pedoman <i>Tri Yuniningsih</i>	279-291

ETIKA ADMINISTRASI DAN KEPEMIMPINAN PUBLIK

Oleh :

Kartiko Bramantyo Dwi Putra, Windi Dian Pertiwi

A. Pengertian Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu ethos yang artinya kebiasaan atau watak. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989: 237) etika diartikan sebagai :

1. Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak)
2. Kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak
3. Nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Sementara itu Bertens dalam (Pasolong, 2007: 190) mengartikan etika sebagai berikut :

1. Etika diartikan sebagai nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam mengatur tingkah lakunya. Dengan kata lain, etika di sini diartikan sebagai sistem nilai yang dianut oleh sekelompok masyarakat dan sangat mempengaruhi tingkah lakunya.
2. Etika diartikan sebagai kumpulan asas atau nilai moral, atau biasa disebut kode etik. Sebagai contoh Etika Kedokteran, Kode Etik Jurnalistik, Kode Etik Guru dan sebagainya.

3. Ketiga, etika diartikan sebagai ilmu tentang tingkah laku yang baik dan buruk. Etika merupakan ilmu apabila asas-asas atau nilai-nilai etis yang berlaku begitu saja dalam masyarakat dijadikan bahan refleksi atau kajian secara sistematis dan metodis.

Dalam hal ini etika merefleksikan perilaku dari individu seseorang yang sesuai dengan moral dan standar norma yang berlaku. Etika dapat dipertimbangkan sebagai suatu batasan yang diterima terhadap suatu nilai moral dan dilandasi dengan kepercayaan, tanggung jawab dan integritas yang menjadi bagian dari sistem nilai sosial masyarakat.

Menurut Widodo (2001: 252), etika dalam administrasi publik memiliki dua fungsi yaitu : pertama sebagai pedoman dan acuan. Bagi administrator publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. kedua, etika administrasi publik (etika birokrasi) sebagai standar penilaian perilaku dan tindakan administrator publik. Dengan kata lain, etika administrasi publik dapat dijadikan petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik, sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku administrator publik dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

B. Pengertian Administrasi

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya”. (Siagian : 1980). Administrasi dilakukan berdasarkan pembagian kerja yang jelas, dan mendayagunakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien” (Silalahi, 2005:7). Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (<https://id.wikipedia.org> 27/05/2017). Sedangkan administrator adalah orang / orang-orang yang bertugas untuk mengurus hal-hal administrasi.

C. Pengertian Etika Administrasi Publik

Supaya proses administrasi dapat mencapai tujuan dengan efisien dan efektif, serta interaksi antara administrator dengan masyarakat umum dapat terbina secara harmonis, setiap administrator hendaknya memiliki landasan yang pasti dalam bertindak dan mengambil keputusan. Hal itu dikarenakan administrasi pada suatu organisasi memiliki kewajiban kepada publik, sehingga administrator tidak boleh hanya mementingkan organisasinya saja tetapi harus mengabdikan kepada kepentingan umum dan tidak boleh menyimpang dari hukum, khususnya HAM.

Oleh karena itu, dalam perwujudan tanggung jawab inilah etika tidak boleh ditinggalkan dan memang harus digunakan sebagai pedoman bertingkah laku. Etika ini mempunyai peran yang sangat strategis karena etika dapat menentukan keberhasilan ataupun kegagalan dalam tujuan organisasi, struktur organisasi, serta manajemen publik. Etika berhubungan dengan bagaimana sebuah tingkah laku manusia sehingga bisa dipertanggungjawabkan.

Dalam lingkup pelayanan publik, etika administrasi publik (Pasolong, 2007: 193) diartikan sebagai filsafat dan profesional standar (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika administrasi publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen, aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat.

Etika mempelajari tentang filsafat, nilai, dan moral sedangkan administrasi publik mempelajari tentang pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pengimplementasian kebijakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi bersifat konkrit dan harus mewujudkan apa yang telah dirumuskan dan disepakati dalam kebijakan publik. Sehingga etika administrasi publik adalah tentang

bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi, seperti efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, kemanfaatan, produktivitas dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika, seperti mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk, dapat menjelaskan hakikat administrasi publik. Sehingga diharapkan seorang administrator publik selalu menggunakan pertimbangan etika dalam melakukan segala aktivitas yang menyangkut kepentingan publik (Holilah, 2013:235).

Salah satu prinsip moral yang telah dianut sejak peradaban manusia yang pertama adalah prinsip kebajikan (*virtue*). Kebajikan menentukan kualitas manusia sebagai manusia. Kebajikan merupakan ciri kualitas yang membuat seseorang disebut baik. Ciri kualitas ini bertalian dengan watak seseorang maupun pikirannya sehingga disamping didukung oleh kearifan dan kebijaksanaannya, kebajikan juga mensyaratkan rasionalitas. Segi-segi dari orang yang terjangkau oleh ciri kualitas dalam kebajikan meliputi pemikiran, pengetahuan, keinginan, perasaan, dan perbuatannya. Aristoteles mendeskripsikan sepuluh macam kebajikan beserta konsep-konsep yang relevan yang bertentangan dari ketentuan-ketentuan itu (Widodo, 2001:10).

Cacat	Kebajikan	Ekses
Pengecut	Berani	Gegabah
Tidak nalar	Sederhana	Semau sendiri
Picik	Bebas	Boros
Kikir	Indah	Vulgar
Rendah diri	Bangga	Takabur
Malas	Makna	Ambisius
Dungu	Tabiat baik	Pemberang
Kasar	Ramah	Ceroboh
Licik	Jujur	Angkuh
Kaku	Cerdas - jenaka	Pembadutan

Tampak bahwa kesepuluh macam kebajikan yang diuraikan Aristoteles ini merupakan kualitas perilaku manusia yang mengutamakan keserasian atau keharmonisan. Keserasian itu hendaknya juga mencakup seluruh aspek jiwa yang terdiri dari cipta, rasa, dan karsa. Menjaga keserasian berarti upaya-upaya untuk menghindari akibat-akibat buruk dari perilaku dan tindakan. Disini ditunjukkan bahwa watak dan perilaku yang rendah dan kurang baik akan menimbulkan cacat kepribadian, sedangkan perilaku yang berlebihan akan menimbulkan ekses. Dengan melihat daftar di atas, seorang administrator, baik sektor bisnis maupun publik yang baik harus memiliki sifat pemberani, sederhana, mempunyai kebanggaan, kejujuran, keramahan, ataupun kecerdasan sebagai pola perilaku yang harmonis. Ini sangat penting karena administrator menjadi cermin masyarakat dan selalu

berhubungan dengan masyarakat luas. Kebajikan adalah kebaikan akhlak yang terwujud dalam tindakan konkret (Widodo, 2001:11).

Nilai-nilai normatif yang juga wajib dianut oleh para administrator adalah keadilan. Keadilan merupakan cita-cita yang harus diupayakan oleh pemerintah. Pemerintah yang adil. Landasan normatif yang tidak kalah pentingnya adalah kesediaan para administrator untuk mempertanggungjawabkan tindakan, keputusan, dan kebijakan yang dibuatnya (Widodo, 2001:11).

Dalam dunia kerja, standar etika yang lebih komprehensif akan berbeda dari satu organisasi dengan organisasi lainnya. Hal itu dikarenakan perbedaan fungsi, dan peran organisasi tersebut. Contohnya kode etik dokter akan berbeda dengan kode etik polisi. Namun dalam pekerjaan apapun, beberapa pakar berpendapat bahwa etika dalam bekerja merupakan sikap yang diambil berdasarkan tanggung jawab moralnya yaitu : kerja keras, efisiensi, kerajinan, tepat waktu, prestasi, energetik, kerja sama, jujur, dan loyal (Widodo, 2001:11).

Standar etika menentukan yang baik dan buruk bagi organisasi, sehingga dapat menjadi acuan yang benar. Dengan adanya kode etik, maka anggota organisasi dapat menentukan benar dan salah dengan jelas. Hasil survei menunjukkan bahwa integritas sama pentingnya dengan keuntungan perusahaan. Namun dalam praktik, penegakan kode etik organisasi dipengaruhi oleh kepentingan sempit organisasi, kepentingan birokrat atau

kepentingan politik dari politisi yang membawahi birokrat (Widodo, 2001:12).

D. Etika Administrasi Publik

Penelitian oleh James H. Svava (dalam Warela, 2008:7) seorang guru besar dan ketua Departemen Ilmu Politik dan Administrasi Publik pada North Carolina State University, menunjukkan bahwa kode etik dari administrator publik terdiri dari : *honesty* (kejujuran), yang kedua adalah *obey the law* taat aturan, yang ketiga adalah *a just public employee* yang berarti aparatur publik harus selalu mengevaluasi perilaku mereka yang mempunyai dampak pada publik dan setiap karyawan harus selalu mengingat bahwa mereka dipekerjakan untuk kepentingan publik. Disamping ketiga prinsip tersebut juga terdapat kode etik yang lebih komprehensif, yaitu :

1. Menjaga integritas kebijakan dan tata tertib.
2. Prioritas pada kepentingan publik.
3. Dasar tindakan pada kepentingan umum.
4. Setia mengeksekusi kebijakan publik.
5. Menjaga standar moralitas dan kejujuran yang tinggi.
6. Hindari konflik kepentingan.
7. Tidak berbohong, mencuri, atau curang.
8. Perlakukan semua orang dengan adil.

9. Hindari tindakan apapun yang memajukan kepentingan pribadi (finansial).
10. Pengungkapan informasi publik secara penuh dan jujur.
11. Memiliki etos kerja yang kuat.
12. Pertahankan objektivitas.
13. Memberikan nasihat profesional yang baik kepada pejabat terpilih.
14. Hindari penampilan yang tidak tepat.
15. Transparansi informasi.
16. Hindari penipuan dan pernyataan yang menyesatkan.
17. Penyelenggaraan administrasi pemerintah menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah berdasarkan tiga asas, yaitu asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB meliputi delapan asas, yaitu :
 - 1) kepastian hukum
 - 2) kemanfaatan
 - 3) ketidakberpihakan
 - 4) kecermatan
 - 5) tidak menyalahgunakan kewenangan
 - 6) keterbukaan
 - 7) kepentingan umum
 - 8) pelayanan yang baik

Berdasarkan asas-asas tersebut, administrator publik memiliki hak dan kewajiban. Hak tersebut antara lain :

1. Melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB
2. Menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki
3. Menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan
4. Menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan
5. Menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya
6. Mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
7. Menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan
8. Menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan
9. Memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya; j. memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya
10. Menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya

11. Menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya
12. Menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Sedangkan administrator publik juga harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan AUPB. Kewajiban tersebut antara lain:

1. Membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya
2. Mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan
4. Mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi
5. Memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu
6. Memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan

- kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan
8. Menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan
 9. Memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang
 10. Menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding
 11. Melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat
 12. Mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Supaya proses administrasi dan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Administrator Publik dapat dilaksanakan sesuai dengan harapan setiap warga negara dan interaksi antara para pejabat dengan masyarakat umum dapat terbina secara harmonis, setiap pejabat hendaknya memiliki landasan yang pasti dalam bertindak dan mengambil keputusan. Selain harus memenuhi persyaratan-persyaratan teknis, mereka juga harus mempunyai

landasan normatif yang terkandung pada nilai-nilai moral. Pada akhirnya nilai-nilai moral inilah yang akan menentukan apakah warga masyarakat menaati ketentuan-ketentuan lembaga pemerintahan hanya karena hukum formal atau kedudukan pejabat tinggi, ataukah karena masyarakat memang mencintai para pemimpin dan pejabat karena kearifan dan keluhuran budi dan tingkah laku mereka.

Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dalam melaksanakan tugas kedinasan yang meliputi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan, serta dalam kehidupan sehari-hari, setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil. Etika dalam bernegara yang tercantup pada Pasal 7 – 12 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil meliputi:

1. Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
2. Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara
3. Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas
5. Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa
6. Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah
7. Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara s ecara efisien dan efektif
8. Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Selain kedelapan kode etik utama tersebut, terdapat kode etik ASN dalam berorganisasi antara lain:

1. Melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
2. Menjaga informasi yang bersifat rahasia;
3. Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
4. Membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
5. Menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
6. Memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
7. Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;

8. Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
9. Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

A. Etika dalam bermasyarakat meliputi :

1. mewujudkan pola hidup sederhana;
2. memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
3. memberikan pelayanan secara cepat, tepal, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
4. tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
5. berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

B. Etika terhadap diri sendiri meliputi :

1. Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
2. Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;
3. Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
4. Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
5. Memiliki daya juang yang tinggi;
6. Memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
7. Menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;

8. Berpenampilan sederhana, rapih, dan sopan.

C. Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil :

1. Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan;
2. Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil;
3. Saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
4. Menghargai perbedaan pendapat;
5. Menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil;
6. Menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil;
7. Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua Pegawai Negeri Sipil dalam memperjuangkan hak-haknya.

Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran Kode Etik dikenakan sanksi moral. Sanksi moral dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Sanksi moral terdiri dari pernyataan secara tertutup dan pernyataan secara terbuka.

Supaya seorang administrator dapat bekerja secara efisien, maka harus memiliki keahlian-keahlian tertentu dan menerapkannya secara aktif dan rasional. Setiap administrator harus ahli dalam bidang keterampilan tertentu untuk dapat mengerjakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Inilah maksud dari diadakannya spesialisasi serta penerimaan pegawai berdasarkan kualifikasi teknis yang objektif. Birokrasi merupakan alat penunjang utama dalam sistem administrasi modern. Dasar dari legitimasi birokrasi dalam struktur pemerintahan adalah penerapan pengetahuan terhadap administrator, rasionalitas, dan teknologi.

Dalam menjalankan aktivitasnya, tidak jarang administrator melakukan diskresi untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, dan mengatasi stagnansi pemerintahan tertentu guna kepentingan umum. Diskresi diatur dalam Undang Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam undang-undang tersebut, diskresi harus dilakukan dengan kode etik yang jelas agar dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif. Kode etik tersebut diatur pada pasal 26 UU Nomor 30 Tahun 2014 antara lain :

- a. Membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya
- b. mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan
- c. Mematuhi UU ini dalam menggunakan Diskresi
- d. Memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan;
- e. Memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan.
- f. Memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang;
- g. Menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding;
- h. Melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau pejabat atasan, “Dan mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap”.

Adapun penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila penggunaan Diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.

E. Pengertian Kepemimpinan Publik

Seorang pemimpin harus menanamkan nilai-nilai etika di dalam melaksanakan tugasnya sebagai seorang pemimpin. Sebelum itu, perlu diketahui makna dari kepemimpinan. Berikut pengertian kepemimpinan menurut para ahli :

- **George R. Terry (1972:458):** Kepemimpinan adalah aktivitas mempengaruhi orang-orang supaya diarahkan mencapai tujuan organisasi.
- **Ralph M. Stogdill dalam Sutarto (1998b:13):** Kepemimpinan adalah suatu proses mempengaruhi kegiatan-kegiatan sekelompok orang yang terorganisasi dalam usaha mereka menetapkan dan mencapai tujuan.
- **Sutarto (1998b:25):** Kepemimpinan adalah rangkaian kegiatan penataan berupa kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain dalam situasi tertentu agar bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

- **Stoner:** Kepemimpinan adalah suatu proses mengenai pengarahan dan usaha untuk mempengaruhi kegiatan yang berhubungan dengan anggota kelompok.
- **Hemhiel dan Coons (1957:7):** Kepemimpinan adalah perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok ke suatu tujuan yang akan dicapai bersama (*shared goal*).
- **Rauch dan Behling (1984:46):** Kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktivitas-aktivitas sebuah kelompok yang diorganisasikan ke arah pencapaian tujuan.
- **Jacobs dan Jacques (1990:281):** Kepemimpinan adalah sebuah proses memberi arti terhadap usaha kolektif, dan mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk mencapai sasaran.
- **Wahjosumidjo (1987:11):** Kepemimpinan pada hakikatnya adalah suatu yang melekat pada diri seorang pemimpin yang berupa sifat-sifat tertentu seperti: kepribadian (*personality*), kemampuan (*ability*) dan kesanggupan (*capability*) . Kepemimpinan juga sebagai rangkaian kegiatan (*activity*) pemimpin yang tidak dapat dipisahkan dengan kedudukan (*posisi*) serta gaya atau perilaku pemimpin itu sendiri. Kepemimpinan adalah proses antar hubungan atau interaksi antara pemimpin, pengikut, dan situasi.

Berdasarkan penjelasan mengenai apa pengertian Kepemimpinan menurut beberapa ahli, dapat ditarik definisi mengenai kepemimpinan publik. Kepemimpinan publik merupakan aktor yang memiliki kekuasaan serta wewenang di dalam suatu masyarakat dalam melaksanakan tugasnya. Kepemimpinan publik berarti seseorang yang memiliki pengaruh terhadap aktivitas sebuah kelompok dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kepemimpinan publik sangat berkaitan dengan etika. Dalam melaksanakan proses kepemimpinan, seorang pemimpin harus mampu untuk mengedepankan nilai – nilai etika dan moral agar mampu memberikan contoh serta menjadi panutan bagi orang-orang yang ia pimpin.

Dalam menjalankan kepemimpinan publik, seorang pemimpin harus mengedepankan kepentingan publik ketimbang kepentingan pribadi dan kelompok. Pemimpin yang baik dapat membedakan urusan pribadi dengan urusan publik dalam menjalankan kepemimpinannya. Apabila seorang pemimpin telah menjalankan tugasnya dengan baik dan selalu memegang teguh nilai etika dan moral, dapat dipastikan pemimpin tersebut telah mampu mewujudkan kriteria kepemimpinan yang baik.

SUMBER :

Holilah. (2013). Etika Administrasi Publik. *Jurnal Review Politik*, 233-255.

Moeliono, A. M. (1989). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Pasolong, H. (2008). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

Siagian, S. P. (1980). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Silalahi, U. (2005). *Studi tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.

Warella, Y. (2008). Public Bureaucracy : Ethics and Reform. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*, 1-19.

Widodo, J. (2001). *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

<https://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi> (Tanggal 27 Mei 2017 Pukul 13.00 WIB)

<http://www.pengertianahli.com/2013/09/pengertian-kepemimpinan-menurut-para.html> (Tanggal 27 Mei 2017 Pukul 20:00 WIB)

AZAZ-AZAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK/LAYAK

Oleh :

Aji Ima Nurrohman, Munna Rafika R,Ayu Maharsi Cendanawangi

1. Pengantar

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas, kepada pemerintah diberi kebebasan *Freies Ermessen*, yaitu

kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial. *Freies Ermessen (diskresionare)* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Dalam praktik, *Freies Ermessen* ini membuka peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga negara. Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (atau mengupayakan *bestuurszorg*) melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam konsepsi welfare state, tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Konsepsi negara hukum mengindikasikan ekuilibrium antara hak dan kewajiban.

Salah satu sarana untuk menjaga ekuilibrium adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. Salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan

pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

2. AAUPL

2.1 Sejarah AAUPL

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan dan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *Freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara karena dengan *Freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara. Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde*

Rechtsbescherming atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang.

Pada tahun 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtbescherming* dalam bentuk "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" atau asas-asas umum pemerintahan yang layak. Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah. Kemudian, muncul komisi yang sama dengan de Monchy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.

Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya kekhawatiran di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan Belanda terhadap AAUPL karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah.

Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Belanda.

2.2 Pengertian AAUPL

Pemahaman terhadap AAUPL tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, disamping dari segi kebahasaan. Hal ini karena asas ini muncul dari proses sejarah. Terlepas dari kenyataan bahwa kemudian AAUPL ini menjadi wacana yang dikaji dan berkembang di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan dan interpretasi yang beragam, guna pemahaman awal kiranya diperlukan pengertian dari konteks kebahasaan kesejarahan. Dengan bersandar pada konteks ini, AAUPL dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.

Berdasarkan penelitiannya, Jazim Hamidi (dalam Ridwan H.R, 2014: 235) menemukan pengertian AAUPL berikut ini:

- a. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
- b. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara

(yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.

- c. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.

2.3 Kedudukan AAUPL dalam Sistem Hukum

Kedudukan AAUPL dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPL harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPL bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPL adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.

Sebenarnya menyamakan AAUPL dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara “ asas “ dengan “ norma “ itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar

pemikiran yang umum dan abstrak, ide, atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide, dan mempunyai sanksi.

Berdasarkan keterangan ini tampak, sebagaimana juga disebutkan Jazim Hamidi, bahwa sebagian AAUPL masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

2.3 Fungsi AAUPL

Dalam perkembangannya, AAUPL memiliki arti penting dan fungsi berikut ini:

- a. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samara atau tidak jelas. Selain itu, sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *Freies Ermessen*/melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultavires*.
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPL dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No.5/1986.

- c. Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan ayau pejabat TUN.
- d. Selain itu, AAUPL tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

2.4 Macam-macam AAUPL

Telah disebutkan bahwa AAUPL merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah sehingga terdapat rumusan beragam mengenai asas-asas tersebut. Meskipun demikian, dalam buku ini tidak dibicarakan mengenai rumusan yang beragam itu, namun hanya memuat AAUPL yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan SF. Marbun. Macam-macam AAUPL tersebut adalah sebagai berikut :

a) Asas Kepastian Hukum

Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses pengadilan.

b) Asas Keseimbangan

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini

menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.

c) Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan

Asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, agaknya dalam kenyataan sehari-hari sukar ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus. Oleh karena itu, menurut Philipus M. Hadjon, asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan.

d) Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan

Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Apabila berkaitan dengan tindakan pemerintah untuk mengeluarkan keputusan, pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha negara tersebut.

e) Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan

Asas ini menghendaki setiap keputusan badan-badan pemerintah harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan. Motivasi atau alasan ini harus benar dan jelas sehingga pihak administratif memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya. Asas pemberian alasan ini dapat dibedakan dalam tiga sub varian berikut ini :

1. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan
2. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh
3. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung

f) Asas tidak Mencampuradukkan Kewenangan

Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal, yaitu kewenangan dari segi material (*bevoegheid ratione materiae*), kewenangan dari segi wilayah (*bevoegheid ratione loci*), dan kewenangan dari segi waktu (*bevoegheid ratione temporis*). Asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

g) Asas Permainan yang Layak (*Fair Play*)

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Asas keterbukaan ini mempunyai fungsi-fungsi penting, yaitu sebagai berikut:

1. Fungsi partisipasi
2. Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan
3. Fungsi kepastian hukum
4. Fungsi hak dasar

h) Asas keadilan dan Kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang.

i) Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintah harus memperhatikan

asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

j) Asas Meniadakan Akibat suatu Keputusan yang Batal

Asas ini berkaitan dengan pegawai, yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat ketetapan (*beschikking*). Proses menempatkan kembali pada pekerjaan semula, pemberian ganti rugi atau kompensasi, dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat keputusan yang batal atau tidak sah.

k) Asas Perlindungan Atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi

Asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara. Dengan kata lain, asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip negara hukum, yakni perlindungan hak asasi.

l) Asas Kebijaksanaan

Asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis itu selalu membawa cacat

bawaaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketingggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Oleh karena itu, pemerintah bukan saja dituntut untuk bertindak cepat, tetapi juga dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut.

m) Penyelenggaraan Kepentingan Umum.

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Penyelenggaraan kepentingan umum dapat berwujud hal-hal di antaranya :

1. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara, di mana contohnya tugas pertahanan dan keamanan
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri yang contohnya adalah persediaan sandang pangan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain.
3. Memelihara kepentingan bersama tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh para warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pendidikan dan pengajaran, kesehatan, dan lain-lain.

4. Memelihara kepentingan dari warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara karena adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan tersebut yang contohnya adalah memelihara fakir miskin, anak yatim piatu, anak cacat, dan lain-lain
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan kemakmuran setempat, yang contohnya adalah perturan lalu lintas, pembangunan, perumahan, dan lain-lain.

2.5 AAUPL di Indonesia

Dalam pasal 3 UU No.28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Asas-asas umum pemerintahan yang layak ini harus dapat dipatuhi dan dijalankan dengan sebaik-baiknya agar terciptanya negara yang bersih dan bebas dari KKN.

DAFTAR PUSTAKA

Hadjon, Philipus M., dkk. 2008. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

HR., Ridwan. 2010. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Rajawali Pers.

Marbun, SF. MD., Moh. Mahfud. 1987. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: Liberty.

ETIKA ADMINISTRASI DAN *GOVERNANCE*

Oleh :

Tri Yuniningsih*, Rina Astuti C., Rizky Faradila

1. Definisi Etika Administrasi Publik

Dalam ensiklopedi Indonesia, etika disebut sebagai ilmu kesusilaan yang menentukan bagaimana sepatutnya manusia hidup dalam masyarakat; apa yang baik dan apa yang buruk. Sedangkan secara etimologis, etika berasal dari kata *ethos* (bahasa Yunani) yang berarti kebiasaan atau watak. Etika menurut bahasa Sansekerta lebih berorientasi kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (sila) yang lebih baik (su). Etika menurut Bertens dalam (Pasolong, 2007: 190) adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa masalah etika selalu berhubungan dengan kebiasaan atau watak manusia (sebagai individu atau dalam kedudukan tertentu), baik kebiasaan atau watak yang baik maupun kebiasaan atau watak buruk. Watak baik yang termanifestasikan dalam kelakuan baik, sering dikatakan sebagai sesuatu yang patut atau sepatutnya. Sedangkan watak buruk yang termanifestasikan dalam kelakuan buruk, sering dikatakan sebagai sesuatu yang tidak patut atau tidak sepatutnya.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Dalam lingkup pelayanan publik, etika administrasi publik (Pasolong, 2007: 193) diartikan sebagai filsafat dan profesional standar (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika administrasi publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen; aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam etika administrasi negara tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketata-usahaan, dan hubungan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa etika bertalian erat dengan administrasi publik. Etika mempelajari tentang filsafat, nilai, dan moral sedangkan administrasi publik mempelajari tentang pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan, dan pengimplementasian kebijakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi bersifat konkrit dan harus mewujudkan apa yang telah dirumuskan dan disepakati dalam kebijakan publik. Pembicaraan tentang etika dalam administrasi publik adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi, seperti efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, kemanfaatan, produktivitas dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika, seperti

mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk, dapat menjelaskan hakikat administrasi publik. Sehingga diharapkan seorang administrator publik selalu menggunakan pertimbangan etika dalam melakukan segala aktivitas yang menyangkut kepentingan publik.

2. Arti Penting Etika Administrasi Publik

Arti penting Etika Administrasi Publik digambarkan oleh Ginandjar Kartasasmita (1996: 26-7) secara lebih konkrit. Masalah etika dalam birokrasi menjadi keprihatinan (*concern*) yang sangat besar, karena perilaku birokrasi mempengaruhi bukan hanya dirinya; tetapi masyarakat banyak. Di samping itu birokrasi bekerja atas dasar kepercayaan, karena seorang birokrat bekerja untuk negara dan berarti juga untuk rakyat. Jadi wajar jika rakyat mengharap adanya jaminan bahwa para birokrat yang dibiayai oleh negara harus mengabdikan kepada kepentingan umum menurut standar etika yang selaras dengan kedudukannya. Di samping itu tumbuh keprihatinan bukan saja terhadap individu-individu para birokrat tetapi juga terhadap organisasi sebagai sebuah sistem yang cenderung bertambah besar dan bertambah luas kewenangannya yang cenderung mengesampingkan nilai-nilai.

Nicholas Henry (1980) dalam Wahyudi Kumoro (1996: 102-3) menguraikan adanya 5 paradigma dalam administrasi publik dan sebagian besar perbedaan paradigma itu berkisar perlu tidaknya pemisahan antara ilmu politik dan administrasi. Menurut Henry, paradigma terakhir dari administrasi publik adalah bahwa lokus

administrasi publik mengenai kepentingan public (*public interest*) dan urusan publik (*public affairs*), sedangkan fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Dalam paradigma ini dihindari dikotomi politik –administrasi, sebab dalam kenyataannya seorang birokrat atau administrator tidak bisa menghindar dari tindakan politis. Aktivitas politik dari birokrat tampak dari adanya keleluasaan bertindak (diskresi) administratif yang dimilikinya. Sementara aktivitas administrasi tampak dari segala perilakunya untuk merencanakan, memilih alternatif, mengorganisasi, mengelola, memantau, mengevaluasi, melaksanakan, serta melakukan implementasi atas program-program di dalam lingkup birokrasi. Untuk itu dia perlu membekali diri dengan ilmu manajemen serta landasan pemahaman mengenai teori organisasi yang kuat. Dengan demikian proses administrasi negara merupakan proses yang rumit. Bukan saja berkaitan dengan aktivitas – aktivitas teknis berlandaskan ilmu manajemen untuk mencapai efisiensi yang tinggi melainkan juga aktivitas-aktivitas politis yang berusaha menafsirkan kehendak publik dan menterjemahkannya dalam kebijakan nyata. Kebijakan sebagai keseluruhan gagasan mengenai tujuan dan arah tindakan manusia dalam organisasi. Kebijakan menentukan norma dan mengatur administrasi publik pada tingkat strategis.

Dari segi materi atau isi, administrasi publik berarti melakukan kebijakan publik yakni menetapkan dan melaksanakan kebijakan yang mempunyai pengaruh terhadap masyarakat umum. Dari segi formal

atau bentuk, administrasi public adalah pengambilan keputusan-keputusan yang mengikat orang banyak. Sedangkan dari segi sosiologis, administrasi publik merupakan bentuk tindakan sosial tertentu yang diorganisir atau tepatnya serangkaian proses tindakan sosial yang berlangsung dan dibakukan dalam priode tertentu. Dengan demikian, dalam praktek administrasi negara merupakan rangkaian pengambilan kebijakan yang menghasilkan norma-norma formal, aturan-aturan, serta keharusan-keharusan bagi tindakan sosial. Proses itu tentunya akan menunjang tertib sosial hanya apabila ia merujuk kepada rasa kebenaran dan keadilan dari warga masyarakatnya. Dengan demikian setiap aktivitas administrasi publik akan selalu punya konsekwensi nilai. Sebagai kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa proses administrasi public senantiasa menuntut tanggung jawab etis.

3. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Wacana “kepemerintahan yang baik”(good governance) dalam decadeterakhir abad 20, semakin mengggemadalam kehidupan negara bangsa diberbagai belahan dunia, termasukIndonesia. Untuk memahami konseptersebut perlu dipahami perbedaanpengertian government dan governance.Konsep “government” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaanberdasarkan kewenangan tertingginegara dan pemerintah. Konsep“governance” melibatkan tidak hanyapemerintah dan negara, tapi juga peranberbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yangterlibat juga sangat luas (Ganie Rohman, 2000:141)

dalam Widodo (2001: 18) Timbulnya gerakan reformasinasional dipenghujung abad 20 sebagaikoreksi atas kekeliruan masa lalu, memerlukan perubahan dan pembaharuan dalam system dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berusaha untuk mewujudkan nilai-nilai dan prinsip good governance tersebut (Mustopadidjaja, 2003: 1).

Hal itu menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan negaradan pembangunan. Perubahan paradigma ini menggeser orientasi manajemen pemerintahan dari aspek pemerintahan (*government*) beralih kepada aspek tata pemerintahan (*governance*). EROPA (*Easter Regional Organization for Public Administration*) bersama UNDP (*United Nations Development Programme*) ketika menyelenggarakan *General Assembly Meeting* di Manila tahun 1998 menslogankan perubahan paradigma *from government to governane*.

Menurut Miftah Thoha (2004: 54), “ilmu administrasi publik merupakan suatu kajian yang sistematis dan tidak hanya sekedar lukisan abstrak akan tetapi memuat perencanaan realitas dari segala upaya dalam menata pemerintahan yang baik (*good governance*)” Rumusan tersebut dapat dirumuskan secara sederhana, bahwa ilmu admintrasi publik bukan hanya bersifat deskriptif tapi juga bersifat preskriptif. Preskriptif bukan hanya secara normatif tetapi dalam arti perencanaan kedepan, harapan-harapan yang dapat diprediksi untuk dapat diwujudkan dalam masyarakat yang diidamkan. Terselenggaranya

pemerintahan yang bersih, dan baik (*clean and good governance*) menjadi harapan dan cita-cita setiap bangsa. Oleh karena itu mewujudkan cita-cita tersebut termasuk tugas dari ilmu administrasi publik.

GOVERNANCE SYSTEM

Istilah sistem pemerintahan merupakan kombinasi dari dua kata, yaitu: "sistem" dan "pemerintah". Berarti sistem secara keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsional antara bagian-bagian dan hubungan fungsional dari keseluruhan, sehingga hubungan ini menciptakan ketergantungan antara bagian-bagian yang terjadi jika satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhan. Dan pemerintahan dalam arti luas memiliki pemahaman bahwa segala sesuatu yang dilakukan dalam menjalankan kesejahteraan negara dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, secara harfiah berarti sistem pemerintahan sebagai bentuk hubungan antar lembaga negara dalam melaksanakan kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Menurut Moh. Mahfud MD, adalah pemerintah negara bagian sistem dan mekanisme kerja koordinasi atau hubungan antara tiga cabang kekuasaan yang legislatif, eksekutif dan yudikatif (Moh. Mahfud MD, 2001: 74). Dengan demikian, dapat disimpulkan sistem adalah sistem pemerintahan negara dan administrasi hubungan antara lembaga negara dalam rangka administrasi negara

BUDAYA ETIKA

Good governance merupakan tuntutan yang terus menerus diajukan oleh publik dalam perjalanan roda pemerintahan. Tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon positif oleh aparatur penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* mengandung dua arti yaitu :

1. Menjunjung tinggi nilai-nilai luhur yang hidup dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara yang berhubungan dengan nilai-nilai kepemimpinan. *Good governance* mengarah kepada asas demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Pencapaian visi dan misi secara efektif dan efisien. Mengacu kepada struktur dan kapabilitas pemerintahan serta mekanisme sistem kestabilan politik dan administrasi negara yang bersangkutan.

Untuk penyelenggaraan *Good governance* tersebut maka diperlukan etika pemerintahan. Etika merupakan suatu ajaran yang berasal dari filsafat mencakup tiga hal yaitu :

1. Logika, mengenai tentang benar dan salah.
2. Etika, mengenai tentang perilaku baik dan buruk.
3. Estetika, mengenai tentang keindahan dan kejelekan.

4. Karakteristik Tata Pemerintahan yang Baik

United Nations Development Programme (1997:9) dalam Widodo(2001:19) mengemukakan “ *governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs*”. Pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk memanager urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut UNDP menegaskan “ *it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their differences*” Pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks melalui warga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Pengertian *Governance* menurut UNDP terdiri dari tiga unsur yaitu: *the state, the private sector dan civil society organizations*. Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya. Institusi dan sumber-sumber social dan politiknya tidak hanya digunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya dalam melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*. Hubungan tiga komponen tata pemerintahan yang baik yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*business*) yang

sama dan sederajat serta salingcontrol dalam hubungan yang saling bersinergi.

Menurut Mustopadidjaja (2003:51) upaya untuk mewujudkan *good governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan (*alligment*) peran-peran kekuasaan yang dimainkan oleh setiap unsur yang ada dalam *governance*. *State*, sebagai unsur pertama, memainkan peran menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. *Private sector* unsur kedua, menciptakan lapangan kerja dan pendapatan. Dan, *society*, unsur ketiga, berperan menciptakan interaksi social, ekonomi dan politik.

Sektor Publik (Pemerintah) memiliki fungsi dalam menciptakan hukum dan lingkungan politis yang kondusif dalam pembangunan negara; dengan berkembang interaksi ABC. Masyarakat berperan aktif dan positif dalam seluruh aktivitas kehidupan bernegara yang berkaitan langsung dengan kepentingan warga masyarakat; dengan berkembang interaksi ACD Sektor bisnis mempunyai peran dalam menciptakan peluang kerja dan pendapatan bagi masyarakat; dengan berkembang interaksi BCD.

United Nations Development Programme (UNDP) sebagaimana dikutip LAN (2000:7) dalam Widodo (2001: 25) mengemukakan karakteristik *good governance*, sebagai berikut:

1. *Partipation*

Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi

institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

3. *Transparency.*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness.*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*”

5. *Consensus orientation.*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equity*

Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. *Effectiveness and efficiency.*

Proses-proses dan lembaga-lembagasebaik mungkin menghasilkan sesuaidengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yangtersedia.

8. *Accountability.*

Para pembuatkeputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civilsociety*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga“*stakeholders*”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision.*

Para pemimpin danpublik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Daftar Pustaka

- Harbani, Pasolong. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Kumorotomo, Wahyudi. 19976. *Etika Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo
- Kartasasmita, Ginadjar. 1997. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES
- Mustopadidjaja, AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Thoha MPA, Prof. DR.Miftah. 2004. *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Ortonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia

KODE ETIK BIROKRASI ATAU PEMERINTAH

Oleh :

Muhammad Fawwaz, Indri Setiawati, Chintia Puja Dewi

Komitmen terhadap perbaikan etika birokrasi perlu ditingkatkan guna meyakinkan masyarakat akan kinerja birokrasi dalam menjalankan segala penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien. Menurut Keban (2008: 176), aplikasi etika dan moral dalam praktik dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kode etik berfungsi sebagai kontrol langsung terhadap sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada. Etika birokrasi berkaitan erat dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri yang tercermin dalam fungsi pokok pemerintahan yaitu fungsi pelayanan, pengaturan atau regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat, sehingga Etika sangat penting dalam birokrasi.

Douglas Yates (1986:54-67) Demokrasi mendambakan terciptanya masyarakat egalitarian, sistem kemasyarakatan yang memandang kedudukan setiap warga negara secara sama dan adil. Oleh karena itu, Birokrasi harus mampu menempatkan gagasan-gagasan demokrasi pertanggungjawaban, dan efisiensi secara proporsional. Sekalipun struktur birokrasi acapkali mengandu kontradiktif seperti adanya perilaku Ciri-ciri politis kelompok kepentingan; 2) fragmentasi,

dan 3) konflik serta persaingan namun tujuan dari dibentuknya birokrasi pemerintahan itu sebenarnya untuk melaksanakan layanan umum secara demokratis. Maka segenap aparat birokrasi pemerintahan tetap memiliki kewajiban untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan prinsip-prinsip partisipasi, persamaan layanan, kepekaan dan tanggung jawab, yang kesemuanya merupakan perwujudan demokrasi dalam jajaran birokrasi. Terwujudnya sistem pemerintahan yang demokratis bukan hanya menjadi kewajiban bagi aparat-aparat legislatif, tetapi juga bagi aparat eksekutif, para birokrat, kalangan militer, dan segenap unsur masyarakat. Keterbukaan para pejabat merupakan prasyarat yang penting dalam menciptakan suasana administratif yang demokratis. Kesejahteraan umum merupakan unsur yang penting bagi pemerintahan yang baik. Selain akan menambah landasan legitimasi para pejabat dalam melaksanakan publik, Kesejahteraan masyarakat yang baik pasti akan mengangkat citra birokrasi Pemerintah. Dalam hal pendidikan dapat diambil prioritas untuk pendidikan dasar, menengah atas, atau diambil pilihan perhatian antara pen akademis, teknis, atau kejuruan.

Arthur N. Holcombe (1950:316) Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum sudah ditinggalkan oleh aparatur sipil negara dan malah pribadi atau kelompok yang ditonjolkan, friksi, sengketa, dan pergolakan tidak akan dapat dihindari. Jelaslah bahwa legitimasi, etika dan tindakan aparat-aparat publik akan memperoleh tempat yang baik apabila mereka mengacu kepada kepentingan umum. Sebagian filsuf negara dan pakar bahkan berani menjamin bahwa

kepentingan umum merupakan pedoman yang baik dalam menjaga stabilitas pemerintahan. Kepercayaan rakyat kepada negara dan wujud stabilitas pemerintahan juga hanya akan dapat terjamin jika kelompok-kelompok masyarakat yang tidak mampu menahan diri mereka juga dapat menentukan bentuk kepentingan umum yang dimaksud tersebut.

Wahyudi Kumorotomo (2013:389) Etika Administrasi dalam Praktik birokrasi banyak dilibatkan kalau orang membahas tentang etos kerja. Pekerjaan-pekerjaan administratif memang tidak hanya menyangkut pekerjaan-pekerjaan fisik tetapi juga menyangkut proses berpikir dan mengambil keputusan. Oleh karena itu, penilaian tentang etos kerja seringkali tidak selalu dapat dihubungkan dengan hal-hal yang tampak dari luar. Meski demikian, pembahasan yang disertai rujukan-rujukan empiris akan sangat bermanfaat karena mempermudah pemahaman dan memperkaya khasanah evaluatif dalam menilai etos kerja dalam suatu komunitas. Menurut Geertz (1988:3) etos adalah "sikap yang mendasar terhadap diri dan dunia yang dipancarkan hidup". Etos adalah aspek evaluatif, yang bersifat menilai. Dengan demikian, yang dipersoalkan dalam pengertian etos adalah kemungkinan kemungkinan sumber motivasi seseorang dalam berbuat apakah pekerjaan dianggap sebagai keharusan demi hidup apakah pekerjaan terikat pada identitas diri, atau (dalam lingkup empiris) apakah yang menjadi sumber pendorong partisipasi dalam pembangunan. Etos juga merupakan landasan ide, cita, atau pikiran yang akan menentukan sistem tindakan (system of action). Karena etos menentukan penilaian

manusia atas suatu pekerjaan, ia akan menentukan pula hasil-hasilnya. Telah menjadi fenomena umum bahwa kendala untuk meningkatkan etos kerja dalam organisasi public ialah kurang mapannya ukuran untuk menilai produktivitas pegawai. Barangkali kita perlu mengingat lagi bahwa penekanan pada efektivitas dengan mengorbankan efisiensi sama sekali bukan gagasan yang baik dalam rangka peningkatan produktivitas.

Menurut Whistle-Blowing (1979) dalam American Society for Public Administration (ASPA) pada tahun 1981 sebagai contoh kode etik administrasi di didalam birokrasi negara maju

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah 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 efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai-pegawai bertanggungjawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan.

5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas iktikad 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 sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih-sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya.
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak 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.

Demikianlah, kode etik mencoba merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, dalam hal ini pada tugas administrasi negara. Menurut Wahyudi Kumurotomo (2013:414), Sudah barang tentu kode etiksekarang merupakan pedoman untuk bertindak. Mengenai pelaksanaannya dalam perilaku nyata, tergantung kepada niat

baik dan sendiri moral yang ada dalam diri para pegawai atau pejabat. Namun, karena kode etik dirumuskan untuk penyempurnaan dan untuk pekerjaan, mencegah hal-hal yang buru-buru bersama, maka setiap pegawai dan pejabat idealisme etik menaatinya dengan kesadaran yang tulus mengatakan bahwa pada dasarnya setiap manusia adalah badan suka hal-hal yang baik. Apabila ada orang-orang yang menyimpang dari kebaikan, itu semata-mata karena tidak tahu norma untuk bertindak dengan baik atau tidak dan tidak tahu cara-cara bertindak yang menuju ke arah kebaikan. Hal yang diperlukan adalah suatu peringatan dan sentuhan nurani yang terus menerus untuk menggugah kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi.

Menurut Sahya Anggara (2016: 402), menyatakan bahwa etika birokrasi adalah norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat, dengan demikian aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedomandan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih, dinamis dan bertanggungjawab. Hal tersebut tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral. Birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan

birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi. Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilakupara pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih, dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan melakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi (Sahya Anggara, 2016: 402).

Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 pada salah satu misi, yaitu “mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat diseluruh wilayah negara Indonesia”. Selain itu, pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan poin (d) disebutkan, Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*, dan pada Bab III tentang Program Pokok Pembangunan poin (1), yaitu Program Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Tujuan program ini adalah mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik (Sahya Anggara, 2016: 403). Menurut Sahya Anggara (2016: 405), pada

umumnya penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut:

1. Profesionalisme

Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal, dari bakat, maupun dari kompetensi mengerjakan sesuatu.

2. Akuntabilitas

Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apapun yang dilakukannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya.

3. Menjaga Kerahasiaan

Sebuah kemampuan memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu menyeleksi hal-hal yang bisa diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya.

4. Independensi

5. Sikap netral atau tidak memihak salah satu pihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu juga merupakan salah satu pertimbangan kode etik.

Prinsip lain yang juga bisa dijadikan parameter dalam pelaksanaan birokrasi dapat merujuk pada prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi

hukum, transparansi, kepedulian kepada *stakeholder*, berorientasi kepada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis. Kode etik birokrasi telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sebagaimana tercantum dalam Bab II Pasal 5 Ayat 1, menyatakan bahwa kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan Aparatur Sipil Negara. Adanya kode etik bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan sebagai bagian dari upaya meningkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Kode etik tersebut berisi mengenai pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

1. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi.
2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin.
3. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan.
4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan.
6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara.
7. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien.

8. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.
9. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan.
10. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain.
11. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN.
12. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Kode etik birokrasi juga tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana tercantum dalam Bab I Pasal I menyebutkan bahwa Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Berdasarkan Bab IV mengenai Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, di dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

1. Kode Etik dalam bernegara meliputi (Bab IV Pasal 8):

- a. Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara.
- c. Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas.
- e. Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
- f. Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah.
- g. Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif.
- h. Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

2. Adapun ketentuan Etika dalam berorganisasi adalah(Bab IV Pasal 9):

- a. Melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku.
- b. Menjaga informasi yang bersitat rahasia.
- c. Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
- d. Membangun etos kerja untnk meningka tkan kinerja organisasi.

- e. Menjalani kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan.
- f. Memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas.
- g. Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja.
- h. Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi.
- i. Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

3. Etika dalam bermasyarakat meliputi(Bab IV Pasal 10):

- a. Mewujudkan pola hidup sederhana.
- b. Memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan.
- c. Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif.
- d. Tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat.
- e. Berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

4. Etika terhadap diri sendiri meliputi(Bab IV Pasal 11):

- a. Jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar.
- b. Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan.
- c. Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan.
- d. Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap.

- e. Memiliki daya juang yang tinggi.
- f. Memelihara kesehatan jasmani dan rohani.
- g. Menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga
- h. Berpenampilan sederhana, rapih, dan sopan.

5. Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil(Bab IV Pasal 12):

- a. Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama atau kepercayaan yang berlainan.
- b. Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil.
- c. Saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi.
- d. Menghargai perbedaan pendapat.
- e. Menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil.
- f. Menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil.
- g. Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua Pegawai Negeri Sipil dalam memperjuangkan hak-haknya.

1. Studi Kasus Penyalahgunaan Kode Etik Oleh Birokrasi

Etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih mempunyai kedudukan yang penting. Sebagai pedoman moral dalam menyelenggarakan tertib pemerintahan, maka, etika pejabat negara menjadi rujukan dalam berperilaku sehingga upaya menciptakan pemerintahan yang bersih pun akan lebih mudah tercapai. Sebaliknya, pelanggaran terhadap etika tersebut akan memunculkan perilaku buruk bahkan dapat menyebabkan terjadinya pelanggaran pidana. Dengan kata lain, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh pejabat negara adalah merupakan pelanggaran etika.

Kebocoran ini dapat disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang miskin, kondisi pelayanan publik yang buruk, kekuasaan sewenang-wenang dari para pejabat publik, hukum dan peraturan yang bermacam-macam dengan penerapan lemah, minimnya lembaga pengawas, relasi *patron-client*, dan tidak adanya komitmen dan kehendak politik. Selain itu, kurangnya transparansi dan akuntabilitas juga disinyalir menjadi persoalan terbesar sehingga terjadinya korupsi yang tidak hanya dilakukan pada tingkat individu dan bisnis, bahkan politik. Apabila disidiki lebih dalam, sejatinya, korupsi terjadi karena pelanggaran etika oleh penyelenggara negara. Oleh karenanya, ada adagium yang menyatakan pelanggaran etika belum tentu mengakibatkan pelanggaran hukum, namun pelanggaran hukum sudah pasti melanggar etika.

Fakta bahwa pejabat negara tidak transparan dalam setiap keputusan dan kebijakannya pun dapat secara nyata terlihat dalam perimbangan alokasi anggaran untuk kepentingan publik dan birokrasi yang mencapai 30-70%. Ketidakseimbangan ini menunjukkan prioritas pemerintah kepada publik masih perlu dipertanyakan karena pada negara-negara maju, alokasi anggaran publik dan birokrasi justru lebih banyak kepada publik dibanding ke birokrasi. Belanja keperluan publik menyerap sekitar 30-40% dari anggaran belanja negara (Rp 90 trilliun).

Semua ketimpangan penyelenggaraan pemerintahan ini adalah tidak adanya etika pejabat negara dalam mengemban tugas kenegaraan. Berbagai perilaku korup dilakukan baik secara sembunyi-sembunyi maupun terang-terangan oleh para pejabat negara. Gambaran buruknya etika pejabat negara dapat terlihat dari berbagai bentuk penyelewengan dalam pengadaan barang dan jasa publik, antara lain adalah:

- (1) Lelang tertutup yang meskipun terlihat seperti lelang terbuka, proses tersebut sebenarnya bisa bersifat “tertutup”, dengan persyaratan tender yang sudah diarahkan kepada penyedia barang tertentu.
- (2) *Mark-up* terhadap harga yang ditawarkan, yang seharusnya berupa estimasi penawaran, berdasarkan rincian teknis pengadaan. Namun faktanya, harga dimanipulasi, baik oleh si

penyedia barang maupun pejabat publik untuk meningkatkan keuntungan yang diperoleh penyedia barang.

- (3) Tidak efisien karena perencanaan yang buruk, perencanaan proyek sering sengaja dibuat dengan kualitas yang dipredikasi akan mengalami kerusakan dalam waktu yang lebih cepat yang dilakukan dengan harapan adanya tender baru, yang berujung pada pemakaian dana publik lebih banyak.
- (4) Suap yang biasanya terjadi sebelum tender dimenangkan oleh salah satu penawar, bentuknya dapat pembayaran yang illegal, seperti hadiah atau "*success fee*".

Fakta-fakta di atas menunjukkan buruknya etika pejabat negara dengan mengabaikan kewajibannya kepada negara dan rakyat. Perilaku korupsi yang sangat berakar dalam lingkungan sosial ekonomi masyarakat juga ditunjang dengan lemahnya penerapan berbagai aturan tentang etika pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mereka cenderung memperlakukan jabatan sebagai hak milik. Sebagaimana Ryaas Rasyid (2007) menyatakan, setiap perilaku pejabat negara atau pejabat publik yang tidak mendukung apalagi menghambat kepada pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan, maka, sudah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran etika.

Pelanggaran etika pejabat negara ini yang membawa Indonesia belum bersih dari tindak pidana korupsi. Namun harapan dan tekanan publik untuk terciptanya pemerintahan atau negara yang

bebas dari praktik korupsi juga semakin menguat. Berbagai peraturan perundang-undangan yang menunjukkan sebuah kemauan politik untuk menegakkan etika pejabat negara sebenarnya sudah cukup banyak. Dimulai dari Falsafah Pancasila dan Konstitusi/UUD 1945 Negara RI, kemudian TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, lalu UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (LN No. 169 dan Tambahan LN No. 3090), kemudian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dirubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2005 dan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 tentang Disiplin Pegawai Negeri.

Ironisnya, peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan etika pejabat negara di atas cenderung dilanggar oleh mereka sendiri dengan perbuatan melawan hukum, seperti korupsi yang dilatari oleh penyalahgunaan wewenang, persekongkolan untuk memperkaya diri sendiri, tidak efisien dalam mengelola keuangan negara, perbuatan yang merugikan keuangan negara, yang berakibat terganggunya pelayanan publik dan pemerintahan. Kurangnya etika pejabat publik dan birokrasi yang tidak transparan, mengabaikan kewajiban untuk kepentingan rakyat dan melayani dirinya sendiri,

penyalahgunaan kewenangan dengan cara melawan hukum sebagaimana digambarkan di atas, adalah merupakan penyebab dari timbulnya kasus hukum dalam Pembangunan Proyek Kawasan Hambalang yakni Pembangunan Pusat Olahraga di Kabupaten Bogor, Jawa Barat, yang melibatkan Kementerian Pemuda dan Olahraga sehingga menjadi berita yang menyedot perhatian publik pada rentang 2012 dan 2013.

Mundurinya Menteri Pemuda dan Olahraga, Andi Alfian Mallarangeng menjadi salah satu bentuk pertanggungjawaban seorang menteri dalam mengusut kasus korupsi yang terjadi di wilayah kewenangannya. Lolosnya alokasi pendanaan Proyek Hambalang yang mencapai Rp 2,5 triliun itu bukan saja menjadi tanggung jawab eksekutif, namun juga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) sebagai *counterpart* dalam tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. *Indonesian Corruption Watch* melalui Koordinator Divisi Investigasinya, Agus Sunaryanto, justru mengkritik audit BPK dalam kasus itu yang disebutnya *executive minded*. Menurutnya, pembahasan anggaran dan soal tanah tentu ada persinggungan dengan parlemen di Komisi X, sehingga KPK pun harus turut menyidik pada tingkat parlemen (Fajar Online, “Hambalang Belum Sentuh Parlemen” dalam <http://www.fajar.co.id/read-20121208100729-hambalang-belum-sentuh-parlemen>, Diakses pa-da Sabtu, 08 Desember 2012). Indikasi lain dari Kasus Hambalang adalah keterkaitannya dengan Ketua

Umum Partai Demokrat, karena, menurut pengakuan Muhammad Nazaruddin uang tersebut mengalir ke Kongres Partai Demokrat untuk memenangkan Anas Urbaningrum.

Selain dugaan keterlibatan eksekutif, legislatif sebagai pejabat negara, juga aktor partai politik, audit investigasi atas proyek Hambalang oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga menemukan bahwa Proyek Pusat Olahraga ini dilakukan tanpa mengikutsertakan studi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) oleh Kementerian Pemuda dan Olahraga. Menurut Ketua BPK Hadi Purnomo, Bupati Bogor menandatangani *site plan* meskipun Kemenpora belum atau tidak melakukan studi AMDAL terhadap Proyek Pembangunan Pusat Olahraga Hambalang, sehingga diduga melanggar UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dengan demikian, Proyek Hambalang juga diduga melanggar Peraturan Bupati Bogor No. 30 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Masterplan*, *Site Plan*, dan Peta Situasi.

Selain tidak adanya *master plan*, penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) proyek Hambalang juga menyalahi aturan. Ke-pala Badan Perizinan Terpadu Kabupaten Bogor juga menerbitkan IMB meski Kemenpora belum melakukan studi AMDAL terhadap Proyek Pembangunan Pusat Olahraga Hambalang, sehingga diduga melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Bogor No. 12 Tahun 2009 tentang Bangunan Gedung. Lebih jauh, Direktur Penataan Bangunan

dan Lingkungan Kementerian Pekerjaan Umum juga memberikan pendapat teknis sepu-tar proyek Hambalang tanpa memperoleh pen-delegasian dari Menteri PU, sehingga diduga melanggar Peraturan Menteri PU No. 45 Tahun 2007.

Penanganan kasus dugaan korupsi pada proyek Hambalang juga disinyalir melibatkan pejabat di Kementerian Keuangan RI (Kemenkeu). Dugaan yang muncul adalah kemudahan yang diberikan oleh pejabat tinggi di Kemenkeu dalam mencairkan anggaran *multiyear* proyek Hambalang. Berbagai kecurigaan atas keterlibatan berbagai pihak ini membutuhkan suatu penelitian dan analisis yang cermat tentang sistem penanganan korupsi di Indonesia. Apakah peran KPK cukup *powerfull* untuk menuntaskan kasus demi kasus terutama yang melibatkan pejabat tinggi negara. Mengingat, berbagai kepentingan politik bisa terlibat, terlebih lagi dengan sistem pemilihan pemimpin bangsa yang terbuka lebar terutama bagi mereka yang mempunyai kapital, *cash flow* yang kuat. Secara tegas dapat dikatakan, tingginya tingkat korupsi di Indonesia dibandingkan negara bangsa lain di dunia menunjukkan adanya permasalahan krusial yang belum mendapatkan perhatian.

2. Analisa Studi Kasus

Kasus Hambalang sesungguhnya merupakan penyimpangan dari proses pengadaan barang dan jasa pemerintah, yaitu penyimpangan terhadap prinsip bahwa pengadaan barang dan jasa merupakan upaya pemenuhan kebutuhan publik yang bermanfaat bagi masyarakat luas,

tersedia dan dapat diakses oleh semua anggota masyarakat tanpa terkecuali. Penyimpangan ini muncul arena adanya kekuasaan dan kemampuan anggota masyarakat tertentu dalam mencari keuntungan bagi dirinya sendiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada di masyarakat. Hal ini menunjuk pada paham utilitarianisme sebagai paradigma individualisme radikal, yang memandang individu sebagai aktor yang berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya yang secara rasional memilih sarana yang terbaik untuk melayani tujuan-tujuannya sendiri. Inti pandangannya adalah, bahwa individu yang berdiri sendiri adalah unit yang mengambil keputusan, yaitu yang memberikan keputusannya sendiri.

Pejabat negara terikat oleh norma-norma hukum dan nilai-nilai kemanusiaan yang bersifat universal. Sehingga dalam berpolitik atau dalam menetapkan kebijakan diperlukan etika, kendatipun sering dijumpai konflik antara etika dan politiknamun, sebenarnya, konflik tersebut merupakan konflik antara tuntutan etik yang berbeda terhadap politik. Konflik ini tidak dapat dipahami dengan cara konvensional, yaitu politik sebagai dunia kekuasaan murni, diatur oleh asumsi-asumsi kebijakan, sedang etika sebagai dunia prinsip murni yang diatur oleh imperatif-imperatif moral (Dennis F. Thompson, 2002). Karena pejabat negara bertindak atas nama orang lain, sehingga diandaikan mereka memiliki hak dan kewajiban yang tidak dimiliki oleh warga negara pada umumnya. Sebagai alat negara, para pejabat dinilai dengan prinsip-prinsip yang berbeda,

atau prinsip-prinsip yang diinterpretasikan secara berbeda, dibanding dengan prinsip-prinsip yang berlaku bagi orang-orang yang bertindak bagi diri mereka sendiri dan bagi kelompok yang tidak terlalu inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Anggara, Sahya. 2016. *Ilmu Administrasi Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia.

Keban, T. Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.

Kumorotomo, Wahyudi. 2013. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Thompson, Dennis F. 2002. *Etika Pejabat Negara* (terj. Benyamin Molan). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Peraturan:

UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Bab II Pasal 5

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Bab I Pasal I, 8, 9, 10, 11, dan 12

Jurnal :

Djafar, TB Massa dan Djamil, M.Nasir. 2016."Etika Publik Pejabat Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih". VOL.12 No.01. <http://journal.unas.ac.id>. 27 Mei 2017 pukul 21.48 WIB.

ETIKA KELEMBAGAAN DALAM PENYELENGGARAAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB)

Oleh :

Titi Darmi*

Abstrak: *Etika merupakan landasan ideal dalam menjalankan semua aktivitas yang dilakukan manusia. Bagi administrasi publik, etika menjadi hal yang urgent sebagai pedoman administrator dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) bertujuan untuk menciptakan kebaikan bagi masyarakatnya, dibutuhkan kelembagaan sebagai institusi dan pelaksana kelembagaan yang memiliki etika agar dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tujuannya. Etika tercermin pada setiap tindakan, aktivitas yang dilakukan para aparatur publik. Etika sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan dalam penyelenggaraan DOB secara khusus dan secara umum bisa juga menjadi penentu keberhasilan atau kegagalan dalam kehidupan berbangsa.*

Kata Kunci : Etika, kelembagaan dan daerah otonomi baru

PENGANTAR

Gagasan atau ide “agung” yang kemukakan oleh para pakar sudah dimulai sejak abad ke empat sebelum Masehi. Gagasan tersebut merupakan landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Pada mulanya gagasan tersebut diidentifikasi sampai ratusan macam *great ideas*, akan tetapi para tokoh sepakat landasan etika memiliki 6 unsur penting yaitu keindahan, persamaan, kebaikan, keadilan, kebebasan, dan kebenaran.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Bengkulu.

Unsur penting etika tersebut memiliki nilai-nilai kemanusiaan dalam konteks pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) sesungguhnya bertujuan untuk menciptakan kebaikan bagi masyarakat. Semua unsur tersebut diyakini merupakan prasyarat dasar dalam pengembangan nilai-nilai etika atau kode etik dalam hubungan antar anggota organisasi, anggota dengan organisasi, bisa juga diartikan hubungan masyarakat dengan pemerintah dan pemerintah dengan masyarakatnya. Unsur-unsur etika tersebut disusun sebagai aturan hukum yang akan mengatur kehidupan manusia, masyarakat, organisasi, lembaga pemerintah, baik aturan secara tertulis maupun yang tidak tertulis.

Dalam melaksanakan penyelenggaraan DOB etika mempunyai dua fungsi, yaitu 1) sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi publik dan aktor pelaksana dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Aksi dan aktivitas dalam menjalankan roda pemerintahan sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku, dan tindakan aktor pelaksana melakukan nilai-nilai kebaikan.

Tindakan administrasi publik yang direkomendasikan agar memiliki etika atau nilai-nilai yang baik dalam kelembagaan penyelenggaraan DOB, terapkan bagaimana aktor dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan secara terukur yang menjadi penilaian pihak penilai pada setiap tindakan pelaksana kebijakan. Pelaksanaan tersebut merupakan kegiatan

administrasi, agar kegiatan administrasi berjalan sesuai harapan semua pelaku berpegang pada etika.

Pelaksanaan administrasi di semua line tanpa melibatkan etika akan berdampak buruk terhadap tata kelola pemerintahan. Secara empiris, pernyataan tersebut sudah ditunjukkan oleh buruknya pelaksanaan kelembagaan atau buruknya birokrasi di Indonesia pada umumnya dan buruknya tata kelola kelembagaan daerah-daerah otonomi baru. Secara umum berdasarkan indeks tata kelola kelembagaan di Indonesia angka rata-rata indeks masih di bawah 6. Sedangkan indeks tata kelola kelembagaan DOB masih rata-rata mendapat predikat merah (Ombudsman Republik Indonesia, 2016).

Etika para administrator yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip “agung” tidak menjunjung tinggi rasa keadilan ditunjukkan dengan adanya ketidakpercayaan kepada para administrator yang menjalankan aktivitas kelembagaan di sektor publik, misalnya karena banyaknya penyimpangan-penyimpangan keuangan, pemborosan keuangan negara, kondisi proses aktivitas kelembagaan sangat berbelit-belit dan pengelolaan kelembagaan tidak dilakukan secara efektif dan efisien. Kondisi tersebut berimplikasi pada hasil dari kinerja sektor publik terutama bagi daerah otonomi baru. Penanaman etika/budaya bagi administrator selaku pelaksana kelembagaan di daerah otonomi baru merupakan solusi yang tepat (Titi Darmi, 2013); (Agussalim M, Ayu Reskiana Putri M, 2016). Kelembagaan daerah otonomi baru beserta administrator/aparat sipil negara hendaklah berperan sebagai

agen perubahan, pembaharu, berbagai inovasi dalam melakukan aktivitas kelembagaan.

Arti perubahan dan pembaharu dengan berbagai inovasi pada kelembagaan dimaknai bagaimana administrator atau aparatur dapat mengoptimalkan sumberdaya baik manusia dan non-manusia dan dapat mengeksekusi peluang yang ada serta meminimalkan permasalahan ataupun ancaman baik secara internal maupun dari eksternal. dengan tetap menjunjung tinggi sistem budaya, etika serta nilai-nilai yang ada.

ETIKA DALAM PERSEPTIF ADMINISTRASI PUBLIK

Etika administrasi publik merupakan bidang pengetahuan tentang ajaran moral dan asas kelakuan yang baik bagi para aktor administrator pemerintahan dalam menunaikan tugas dan kewenangannya dan mengeksekusi program sesuai dengan jabatannya. Prinsipnya, Etika dalam administrasi publik sebagai bidang pengetahuan dapat memberikan berbagai asas etis, ukuran baku, pedoman perilaku, dan kebijakan moral yang dapat diterapkan oleh setiap petugas guna terselenggaranya pemerintahan yang baik bagi kepentingan rakyat.

Kedudukan etika dalam administrasi publik sebagai bagian bidang ilmu administrasi dan sebagian yang lain tercakup dalam lingkungan studi filsafat. Etika administrasi publik sifatnya tidak lagi sepenuhnya empiris, melainkan bersifat normatif. Artinya etika administrasi publik menentukan norma mengenai apa yang seharusnya

dilakukan oleh setiap aktor pelaku birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan.

Etika dalam administrasi publik menyangkut kehidupan masyarakat, kesejahteraan rakyat, dan kemajuan bangsa. Dalam mengimplementasikannya harus berlandaskan prinsip-prinsip etika yang telah disepakati oleh para tokoh terdahulu. Etika itu dapat melahirkan asas, standar, pedoman, dan kebajikan moral yang luhur pula. Sebuah ide agung dalam peradaban manusia sejak dahulu sampai sekarang. Sangat tepat untuk menjadi landasan ideal bagi etika administrasi publik untuk mencapai rasa keadilan. Rasa keadilan dengan menerapkan prinsip agung etika menjadi pangkal pengkajian etika administrasi publik. Secara substantif kajian bidang etika administrasi publik dilakukan untuk mengetahui beberapa hal berikut : 1) tujuan ideal administrasi; 2) ciri-ciri administrasi yang baik; 3) penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada administrator.

Etika administrasi publik pertama kali muncul pada masa klasik. Hal ini disebabkan karena teori administrasi publik klasik (Wilson, Weber, Gulick, dan Urwick) dalam Stewart (1994) kurang memberi tempat pada pilihan moral (etika). Pada teori klasik kebutuhan moral administrator hanyalah merupakan keharusan untuk menjalankan tugas sehari-hari secara efisien. Dengan diskresi yang dimiliki, administrator publik pun tidak hanya harus efisien, tapi juga harus dapat mendefinisikan kepentingan publik, barang publik dan menentukan pilihan-pilihan kebijakan atau tindakan secara bertanggung jawab. Untuk

itu, etika merupakan dimensi yang penting dalam menjalankan administrasi publik.

Etika mempunyai peran yang sangat strategis karena etika dapat menentukan keberhasilan atau pun kegagalan dalam tujuan organisasi, struktur organisasi, serta manajemen publik. Etika berhubungan dengan bagaimana sebuah tingkah laku manusia dan dapat dipertanggungjawabkan atas tindakan yang dilakukan. Dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada di dalam administrasi publik, maka seorang administrator harus mempunyai tanggung jawab kepada publik. Dalam perwujudan tanggung jawab inilah etika tidak boleh di tinggalkan dan memang harus digunakan sebagai pedoman bertingkah laku. Untuk lebih jelasnya mengenai etika administrasi publik akan penulis jelaskan di bawah ini.

Dalam lingkup pelayanan publik dengan kajian etika administrasi publik (Thoha: 2012) diartikan sebagai filsafat dan professional standar (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik. Kajian etika administrasi publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi semua *stakeholder* yang terlibat, misalnya, aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam etika administrasi publik tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

Pentingnya etika administrasi publik tersebut adalah sebagai berikut (Henry: 1974). Alasan **pertama** adalah adanya *public interest* atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki tanggung jawab. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, di mana, kapan, dan sebagainya. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki “independensi” dalam bertindak etis, atau dengan kata lain, tidak ada “otonomi dalam beretika”.

Alasan **kedua** lebih berkenaan dengan lingkungan di dalam birokrasi yang memberikan pelayanan itu sendiri. Alasan **ketiga** berkenaan dengan karakteristik masyarakat publik yang terkadang begitu variatif sehingga membutuhkan perlakuan khusus. Mempekerjakan pegawai negeri dengan menggunakan prinsip “kesesuaian antara orang dengan pekerjaannya” merupakan prinsip yang perlu dipertanyakan secara etis, karena prinsip itu akan

menghasilkan ketidakadilan, di mana calon yang dipekerjakan hanya berasal dari daerah tertentu yang relatif lebih maju.

Alasan **keempat** adalah peluang untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik sangat besar. Pelayanan publik tidak sesederhana sebagaimana dibayangkan, atau dengan kata lain begitu kompleksitas sifatnya baik berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu sendiri maupun mengenai cara terbaik pemberian pelayanan publik itu sendiri. Kompleksitas dan ketiakhententuan ini mendorong pemberi pelayanan publik mengambil langkah-langkah profesional yang didasarkan kepada “keleluasaan bertindak” (*discretion*). Dan keleluasaan inilah yang sering menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan kode etik atau tuntunan perilaku yang ada.

Terbentuknya etika administrasi publik tidak terlepas dari kondisi yang ada di dalam kehidupan bermasyarakat maupun kehidupan dalam kelembagaan. Konteksnya, sesuai dengan aturan, norma, kebiasaan atau budaya di tengah-tengah masyarakat dalam suatu komunitas tertentu. Nilai-nilai yang ada dan berkembang di dalam masyarakat mewarnai sikap dan perilaku yang nantinya dipandang etis atau tidak etis dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang merupakan bagian dari fungsi aparat birokrasi itu sendiri. Adanya etika muncul secara alamiah terbentuk dari dalam (internal) diri manusia karena

pemahaman dan keyakinan terhadap suatu nilai-nilai tertentu (khususnya agama yang dianut); 2) diciptakan oleh aturan-aturan eksternal yang disepakati secara kolektif, misalnya sumpah jabatan, disiplin, dan sebagainya. Sumpah jabatan dan peraturan disiplin PNS, pada gilirannya akan membentuk etika dalam kelembagaan.

Faktor-faktor yang menentukan etika dalam pembentukan kelembagaan meliputi: umur dan ukuran organisasi (*age and size*), teknologi (*technicalsystem*), lingkungan (*environment*), dan kekuasaan (*power*). Umur dan ukuran organisasi menyangkut lama atau barunya sebuah organisasi dan luas (besar) dan sempit (kecil)nya sebuah organisasi. Umur juga menyangkut masa lalu organisasi yang diwariskan di masa kini. Teknologi merupakan peralatan dan sistem kerja yang dipergunakan dalam kelembagaan. Lingkungan menyangkut kondisi sosial, ekonomi, politik dan lainnya yang ada di luar kelembagaan. Kekuasaan menyangkut kewenangan dan otoritas yang ada dalam kelembagaan.

Etika tercermin dalam budaya organisasi sebagai nilai dan keyakinan bersama yang mendasari identitas kelembagaan. Adapun Robbins (2015) mengamati bahwa etika/budaya organisasi mengacu ke suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan kelembagaan itu dengan kelembagaan – kelembagaan lain-nya. Berkaitan dengan konteks tersebut, Fredericksd (1997) mendefinisikan etika/budaya organisasi sebagai

“a pattern of shared basic assumptions that group learned as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel relation to those problems”.

Definisi ini mengandung tiga karakteristik etika/budaya kelembagaan yang paling penting, yaitu pertama, budaya dalam kelembagaan diberikan kepada pegawai baru melalui proses sosialisasi; kedua, budaya kelembagaan mempengaruhi perilaku manusia ditempat kerja; dan ketiga budaya kelembagaan berlaku pada dua tingkat yang berbeda. Masing-masing tingkat bervariasi dalam kaitannya dengan pandangan ke luar dan kemampuan bertahan terhadap perubahan.

Etika atau budaya kelembagaan (organisasi) merupakan wujud anggapan yang dimiliki, diterima secara implisit oleh kelompok individu dan menentukan bagaimana kelompok tersebut merasakan, memikirkan, dan bereaksi terhadap lingkungan yang beranekaragam. Menurut Robbin (2015) ada empat fungsi utama etika/budaya organisasi: 1) memberikan identitas organisasi kepada pegawainya; 2) memudahkan komitmen kolektif; 3) mempromosikan stabilitas sistem sosial; dan 4) membentuk perilaku SDM Aparatur dan pelaku kebijakan dapat merasakan keberadaannya.

Makna yang mendasar, membangun etika/budaya dalam kelembagaan adalah bagaimana nilai-nilai yang dimiliki oleh lembaga. Nilai tersebut merupakan keyakinan yang dipegang teguh dan tampil dalam tingkah laku anggota organisasi dalam mengelola kelembagaan.

Nilai dikategorikan menjadi dua, ada nilai yang mendukung (*espoused values*) merupakan nilai dan norma yang telah dibuat organisasi dan nilai yang diperankan (*enacted values*), yaitu nilai dan norma yang dimiliki pegawai (individu).

Hasil penelitian Scot (2003) mengelompokkan tipologi nilai yang didasarkan pada norma penghargaan antar kelembagaan dan struktur kekuasaan kelembagaan. Norma kekuasaan kelembagaan menunjukkan keyakinan fundamental organisasi mengenai bagaimana penghargaan harus dialokasikan. Norma dalam kelembagaan terkait erat dengan etika yang dimuat dalam aturan atau ketentuan yang mengikat anggota organisasi yang tercermin pada perilaku saling menghargai antara anggota organisasi sebagai total ukur untuk menilai atau membandingkan sesuatu. Hal ini, akan berimplikasi dalam sistem nilai yang berorientasi kepada egalitarian dimana menghendaki agar organisasi memberikan penghargaan yang sama sepadan pada setiap pegawai sesuai dengan standar yang telah ditentukan oleh lembaga.

Stewart (1994), ada empat tipe sistem nilai, yaitu elit, meritokratis, kepemimpinan dan kolegial. Masing-masing sistem nilai terdiri dari seperangkat nilai yang diperkuat dan didukung oleh tipe sistem nilai dan seperangkat nilai yang tidak konsisten atau dikecilkan oleh sistem nilai itu sendiri (Nugroho: 2009).

Etika/budaya kelembagaan juga merupakan karakteristik organisasi, bukan hanya terdapat pada individu anggotanya saja. Analogi, jika organisasi disamakan dengan manusia, maka Budaya

Organisasi merupakan personalitas atau kepribadian organisasi. Akan tetapi budaya organisasi membentuk perilaku organisasi, bahkan tidak jarang membentuk perilaku anggota organisasi sebagai individu. Budaya organisasi yang baik akan menghasilkan kinerja organisasi yang baik pula (Darmi, 2013).

ETIKA DALAM PERSPEKTIF KAPASITAS KELEMBAGAAN

Perspektif kapasitas kelembagaan dipopulerkan oleh *United Nation Development Programme* (UNDP: 2006), kapasitas kelembagaan adalah membuat lingkungan kelembagaan yang diberdayakan melalui kerangka hukum dan kebijakan yang tepat. Kapasitas kelembagaan merupakan kemampuan seseorang anggota organisasi atau sistem dalam menjalankan tugas yang diberikan secara efektif dan terus menerus. Pengertian kapasitas menurut (Grindle, 2010) kapasitas sebagai sumber daya yang dimiliki oleh lembaga yang bisa dimanfaatkan dan bisa kerjasama, sehingga dapat mengoptimalkan potensi yang ada, lembaga dapat menerima keuntungan pada masa yang akan datang. Sedangkan Uphaff (1992) mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan dari suatu organisasi atau Lembaga untuk menciptakan nilai dimana kemampuan tersebut didapatkan dari berbagai jenis sumber daya yang dimiliki oleh DOB.

Sedangkan Kapasitas menurut Chase (2001), definisi kapasitas dalam konteks manajemen publik, didefinisikan sebagai, “*The amount of resource inputs available relative to output requirements over a*

particular period of time”.Difenisi di atas, menjelaskan kapasitas adalah kemampuan pengelolaan sumberdaya yang ada untuk menghasilkan hasil akhir yang sesuai dengan kebutuhan publik, dalam waktu yang telah ditentukan.

Secara aplikasi, *UNDP dan Canadian International Development Agency (CIDA)* memberikan pengertian peningkatan kapasitas sebagai proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi dan masyarakat dapat meningkatkan kemampuan mereka, demi 1) mencapai hasil kinerja yang sesuai dengan fungsi dan tugas yang diberikan, sehingga dapat merumuskan dan memecahkan masalah untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan; 2) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dan berkelanjutan. Kapasitas kelembagaan dimaknai kapasitas hanya sebagai masalah akuisisi sumberdaya atau dana (Horton, 2003)

Morison (2001) melihat kapasitas kelembagaan suatu proses untuk melakukan sesuatu atau serangkaian aktivitas, hingga menjadi suatu perubahan multi level di dalam individu, kelompok, organisasi dan sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan dan penyesuaian individu dan organisasi terhadap perubahan lingkungan yang terjadi. Dari pendapat Riyadi (2006) mengungkapkan bahwa kapasitas kelembagaan mempunyai dimensi dan tingkatan sebagai berikut: 1) Dimensi dan tingkatan pengembangan kapasitas pada individu ; 2) Dimensi dan tingkatan pengembangan kapasitas pada organisasi; 3) Dimensi dan tingkatan pengembangan kapasitas pada

sistem. Dari beberapa pendapat di atas, ke 3 (tiga) dimensi tersebut merupakan ringkasan makna, tujuan dan apa yang dimaksud dengan pengembangan kapasitas atau *capacity building*.

Kapasitas kelembagaan merupakan upaya yang dimaksudkan untuk mengembangkan suatu ragam strategi meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas kinerja pemerintah, yakni efisiensi, dalam hal waktu (*time*) dan sumberdaya (*resources*) yang dibutuhkan guna mencapai suatu *outcome*, efektivitas berupa kepastian usaha yang dilakukan demi hasil yang diinginkan dan responsivitas merujuk kepada bagaimana mensinkronkan antara kebutuhan dan kemampuan, kapasitas memiliki dimensi, fokus dan tipe kegiatan.

Dari beberapa pendapat di atas, menjelaskan bahwa konsep kapasitas kelembagaan dihubungkan dengan konteks penyelenggaraan DOB merupakan upaya SDM sebagai anggota organisasi agar dapat memaksimalkan potensi sumberdaya yang ada, melalui beberapa strategi, misalnya dengan cara selalu belajar dan memahami serta memberi solusi terhadap permasalahan yang dihadapi kelembagaan penyelenggaraan DOB.

Kapasitas kelembagaan dipahami sebagai upaya membantu pemerintah, anggota organisasi dan organisasi dalam mengembangkan keahlian dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah. Tujuan pengembangan kapasitas adalah agar para pelaku kebijakan dapat memperkuat kemampuan dalam mengelola organisasi Pemda. Hal yang utama yang ditekankan adalah melalui

pendekatan strategi budaya atau menaankan etika dengan cara menghentikan kebiasaan jelek,menyentuh perasaan, sensitive, peka dan mengubah mindset agar selalu berpikir positif.

KELEMBAGAAN DALAM PENYELENGGARAAN DAERAH OTONOMI BARU

Tujuan pembentukan DOB tidak terlepas dari etika dan nilai-nilai yang anut oleh bangsa Indonesia dengan harapan semua masyarakat Indonesia merasakan keadilan terhadap hasil pembangunan yang dilaksanakan pemerintah.Dengan mengadopsi 6 (enam) prinsip landasan etika. Prinsip etika tersebut tercermin pada berbagai peraturan perundangan dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: 1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; 2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; 3) Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; 4) percepatan pengelolaan potensi daerah; 5) peningkatan keamanan dan ketertiban; 6) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Pemberlakuan Otonomi Daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan Pemerintahan yang sentralistik-birokratis ke arah desentralistik-partisipatoris. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 kemudian direvisi

menjadi UUNomorn23 Tahun 2014, telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah yang meletakkan otonomi penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota serta provinsi. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan masyarakat, menumbuhkan semangat demokratisasi dan pelaksanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan, dan lebih jauh diharapkan akan menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Inti dari UU tersebut menjelaskan berbagai rumusan otonomi daerah, kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat sesuai budaya, karakter/kekhasan daerah dan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, tentu saja dengan mengakomodir nilai – nilai etika.

Implikasi UU tentang Pemerintah Daerah juga berdampak pada desentralisasi politik, pemerintah pusat membentuk daerah-daerah otonom atau daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan yaitu daerah-daerah yang mempunyai wilayah, masyarakat hukum, kepala daerah, dan anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat. Kebijakan pembentukan DOB yang dimulai dengan terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah berdasar UU No.5 Tahun 1974 (orde baru). Pelaksanaan kebijakan DOB pada orde baru, bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, dimana perencanaan dan implementasi pemisahan daerah merupakan inisiatif elit-elit politik lokal yang

diakomodasi oleh pemerintah pusat ketimbang partisipasi dari bawah. Pada masa reformasi (UU Nomor 23 Tahun 2014) pembentukan DOB lebih menekankan pada mekanisme teknokratis daripada mekanisme politik, seperti penyiapan administrasi birokrasi, infrastruktur, gedung perkantoran, dan sebagainya. Setelah penyiapan teknokratis dirasa cukup barulah kemudian penyiapan politik dilakukan yaitu dengan pembentukan DPRD barulah kemudian dibentuk DOB. Pelaku atau aktor politik yang berperan terhadap kemajuan DOB yang telah diberikan kewenangan serta keleluasaan mengatur dan mengurus daerahnya, diharapkan dapat menjunjung etika dalam menyelenggarakan roda pemerintahan.

Namun demikian, pembentukan DOB hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi provinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Menyimak pernyataan di atas, persyaratan teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini, antara

lain : 1) kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung disuatu daerah propinsi, kabupaten/kota, yang dapat diukur dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri; 2) Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan; 3) Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana; 4) Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam politik dan organisasi kemasyarakatan; 5) Kependudukan, merupakan jumlah total penduduk suatu daerah; 7) Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah; 8) Pertahanan dan keamanan; 9) Faktor-faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Berdasarkan fakta sejarah di Indonesia, bentuk kelembagaan terlihat dari perubahan model kelembagaan Pemerintahan Daerah. Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia (RI), kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat desentralisasi dimulai dan dituangkan dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, setelah itu UU direvisi, masih menggunakan pola desentralisasi dengan lahirnya UU Nomor 1

Tahun 1957. Kemudian kelembagaan berubah dengan adanya Penetapan Presiden RI Nomor 6 Tahun 1959, kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan kembali berbentuk sentralisasi.

Selanjutnya pada tahun 1965-1974, model kelembagaan penyelenggaraan pemerintahan kembali menganut pola desentralisasi dengan terbitnya UU Nomor 18 Tahun 1965, kemudian direvisi dengan melahirkan UU Nomor 5 Tahun 1974. Setelah pergantian Presiden RI ke 2 munculnya reformasi, dan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999, model kelembagaan penyelenggaraan Pemda benar-benar menunjukkan arah ke pola desentralisasi, ditunjang dengan terbitnya kembali UU Nomor 32 Tahun 2004.

Kelembagaan penyelenggaraan DOB dilaksanakan berdasarkan perubahan UU tentang klasifikasi pembagian urusan Pemerintahan. Kapasitas kelembagaan Pemda tersebut, mengikuti model kelembagaan di tingkat nasional berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan yang digunakan Pemda sampai saat ini berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Selain, PP Nomor 38 Tahun 2007 yang menjelaskan pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah mengeluarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Selain itu, pemerintah menetapkan pedoman dalam

meningkatkan kapasitas kelembagaan Pemda dengan menerbitkan PP Nomor 59 tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemda, sebagai pedoman Pemda dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Demi, terciptanya organisasi Pemda secara efektif, efisien, rasional dan proporsional sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah, tercermin dalam PP.

Menurut Indrajaya (2011) kelembagaan atau organisasi adalah sistem yang saling berpengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Herbert and Gullet bahwa yang dimaksud dengan pengorganisasian merupakan proses yang mana struktur suatu organisasi dibuat dan ditegakan. Proses ini meliputi ketentuan dari kegiatan-kegiatan yang spesifik yang perlu untuk menyelesaikan semua sasaran organisasi, pengelompokan kegiatan tersebut berkaitan dengan susunan yang logis, dan tugas dari kelompok kegiatan ini bagi suatu jabatan atau orang yang bertanggung jawab.

Barnard berpendapat bahwa organisasi adalah suatu sistem aktivitas kooperatif antara dua orang atau lebih. Organisasi merupakan pengelompokan orang-orang ke dalam aktivitas kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan pengorganisasian adalah aktivitas orang-orang dalam mengelompokkan, menyusun dan mengatur berbagai macam pekerjaan yang perlu diselenggarakan untuk mencapai tujuan (Henry Fayol, 1974). Organisasi merupakan

penugasan orang-orang ke dalam fungsi pekerjaan yang harus dilakukan agar terjadi aktivitas kerjasama dalam mencapai tujuan. Sedangkan pengorganisasian merupakan penyusunan dan pengelompokan bermacam-macam pekerjaan berdasarkan jenis pekerjaan, urutan sifat dan fungsi pekerjaan, waktu dan kecepatan (Minzberg:1998).

Selain itu, pembentukan DOB memberikan mandat kepada lembaga agar dapat mengarahkan bagi pelaku kebijakan atau pengambilan keputusan untuk mengotimalkan etika dalam menentukan:

- 1) sasaran lingkungan, yaitu dengan memperhatikan kondisi lembaga-lembaga yang berada lingkungannya;
- 2) sasaran output, yaitu menunjukkan bentuk dan banyaknya luaran yang akan/dapat dihasilkan oleh lembaga;
- 3) sasaran sistem, yakni bagaimana pelaksana kebijakan dapat mengoptimalkan sumberdaya yang ada dalam kelembagaannya sendiri;
- 4) sasaran produk menggambarkan karakteristik jasa yang akan diberikan kepada masyarakat, sasaran ini dilihat sejauh mana urusan wajib dan urusan pilihan dapat dilaksanakan;
- 5) sasaran bagian (sub unit goal) yaitu menggambarkan sasaran dari suatu bagian atau suatu satuan unit kerja yang merupakan bagian dari unit organisasi.

Perangkat-perangkat yang terdapat dalam lembaga terdiri dari berbagai macam komponen, yaitu: 1) lembaga organisasi, wadah atau ikatan; 2) Sumber-sumberdaya (resources); 3) metode atau strategi lembaga; 4) hubungan dengan pihak lain sesuai dengan aktivitasnya; (5) tujuan organisasi.

Untuk mengelola DOB diperlukan unsur-unsur seperti etika, sistem administrasi yang akan bekerjasama dalam lembaga yang terdiri dari kesatuan dari berbagai unsur atau bagian seperti level pimpinan (kepala, pimpinan, pejabat, atasan) dan bawahan, anggota, pengikut, pegawai dari unit kerja-unit kerja yang ada di semua *line*, yang saling berhubungan, memiliki pekerjaan, fungsi, tugas tertentu yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Etika, kultur dan struktur lembaga menurut Thoha, (2012) etika/kultur merupakan perpaduan tata nilai, kepercayaan dan kebiasaan yang diyakini kebenarannya untuk diperjuangkan. Etika/kultur yang membentuk suatu *boundary* yang membedakan suatu pemerintahan itu dengan pemerintahan lainnya. Sedangkan struktur merupakan kerangka yang dipergunakan sebagai tata aliran proses bagaimana kultur itu bisa diterapkan dan diwujudkan dalam suatu pemerintahan tersebut.

Banyaknya keragaman organisasi kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah daerah menciptakan potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Kondisi ini selain menciptakan sulitnya koordinasi pada tatanan implementasi kebijakan publik juga berakibat pada pemborosan penggunaan sumberdaya, juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik diantara organisasi kelembagaan itu sendiri. Untuk itu, dibutuhkan penguatan kelembagaan sebagai upaya untuk meningkatkan dan menjadikan lembaga/organisasi Pemda agar lebih kuat baik secara struktur maupun kultur sehingga

dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari kinerjanya.

Pelaksanaan kelembagaan dalam penyelenggaraan DOB berkenaan dengan perbaikan seluruh agregat pemerintahan Daerah, baik secara lembaga secara internal maupun lembaga secara eksternal. Konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan DOB sebaiknya pengelolaan kelembagaan difokuskan pada penguatan individual, organisasi serta sistem. Salah satu pendekatan dengan cara peningkatan manajerial maupun teknis untuk mendukung pengelolaan DOB yang terintegrasi dengan maksud dan tujuan mempercepat proses tercapainya tujuan DOB secara efektif dan efisien.

KESIMPULAN

Berkah adanya UU nomor 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 merupakan babak baru yang menyebabkan perkembangan administrasi publik dan manajemen publik mau tidak mau para administrator harus menyesuaikan keadaan terkini. Salah satu perkembangan tersebut banyaknya keinginan daerah untuk memisahkan diri dari daerah induk. Keinginan tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan serta memperhatikan kearifan lokal setempat.

Pembentukan DOB merupakan peluang bagi para administrator agar dalam mengelola kelembagaan secara efektif dan efisien. Sebagai momentum bagi DOB dan para pelaku kebijakan agar

dapat memanfaatkan dan mengoptimalkan sumberdaya yang ada untuk membangun daerahnya dalam rangka kesejahteraan masyarakat. Merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja kelembagaan pemerintahan sebagai penyebab inefisiensi dan penghambat pembangunan, tidak terlepas karena terjadi pergeseran nilai-nilai dan tidak berpegang pada prinsip-prinsip “agung” sebagai cerminan etika yang dijunjung tinggi. Solusi perlu adanya perubahan mindset pemerintah ataupun aktor pelaksana sebagai upaya untuk berpikir strategi dan bervisi strategi.

Pelaksanaan kapasitas kelembagaan atau mereformasi kelembagaan pada pemerintah daerah otonomi baru dengan menanamkan etika/budaya *urgent* dilaksanakan. Internalisasi prinsip “agung” dan etika nilai-nilai yang ada, baik dari individu sebagai anggota organisasi maupun organisasi itu sendiri. Etika tersebut tercermin dalam segala bentuk peraturan perundang-undangan yang teraplikasi bagaimana perilaku anggota organisasi dan perilaku organisasi dalam penerapannya tanpa melupakan etika dan nilai-nilai yang ada.

DAFTAR PUSTKA

- Agussalim M, Ayu Reskiana Putri M, Hapzi. A. (2016). Analysis Work Discipline And Work Spirit Toward Performance Of (Case Study Tax Office Pratama Two Padang). *IJER*, 13(6), 2541–2556.
- Darmi, T. (2013). Budaya Organisasi, Kinerja Organisasi, dan Kinerja Aparatur. *Jurnal Administrasi Pembangunan FISIP UNRI*, 2 Nomor 1, 1–114. Retrieved from download.portalgaruda.org/article.php?article=146116&val=2266
- Frederickson, H.G, (1997), *The Spirit of Public administration*, California: Jossey-Bass
- Grindle, M. (2010). Good Governance: The Inflation of an Idea. *Harvard University, Center for International Development*, (June), 1–21.
- Gulick, Luther H., and Lyndall F (1937), Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Columbia University Press.
- Horton, D. (2003). *Evaluating Capacity Development: Experiences from Research and development Organizations Around the World*, Ottawa; International Development Research Centre (copyright:). Netherlands: International Service For National Agricultural Research.
- Henry. Fayol, (1973), *General and Industrial Management*, Pitman, 1949; first published in French in 1916. Galbraith, Jay R., *Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley.
- Indrawijaya, Adam, I, dan Pronoto, 2011, *Revitalisasi administrasi Pembangunan, Berbasis Jati Diri dan Karakter Bangsa dalam Pembangunan Nasional*, Alfabeta, Bandung.
- Kuncoro, M, (2004). “Desentralisasi Fiskal di Indonesia : Dilema Otonomi dan Ketergantungan”, *Prisma*, No.4, 3 –17.
- Mintzaberg et al, (1998), *Strategi Safari, A Guided Tour Through The wilds of strategi Management* (New York, London, The Free Press).
- Marrison, Terrence, (2001), *Actionable Learning: A handbook for capacity Building thourgh case based Learning*, ADB Institute
- Nugroho. Riant, (2009), *Kebijakan Policy (Teori Kebijakan, Analisis kebijakan, Proses Kebijakan, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi)* ; PT Elex Media Komputindo. Jakarta.

- Ombudsman Republik Indonesia. (2016). *Ringkasan Eksekutif: Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan dan Kompetensi Penyelenggara pelayanan Sesuai Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.
- Robin, S.P, (2015), *Perilaku Organisasi*, Edisi 16, Salemba Empat, Jakarta.
- Scott, W.R., (2003), *Organization, Rational, Natural, and Open Systems*, USA: Pearson Education, Inc.
- Stewart John, Leach, Steve, and Kieron Waish, (1994). *The Changing Organization and Management of Local Government*, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, and London.
- Titi Darmi, I. (2013). Budaya organisasi, kinerja organisasi, dan kinerja aparatur. *Jurnal Administrasi Pembangunan FISIP UNRI*, 2 Nomor 1(November), 1–114.
- Thoha, miftah (2012), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Uphoff, Norman. (1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases..* Kumarian Press
- USAID Democratic Reform Support Program.(2006). *Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia*. Ringkasan Laporan.

ETIKA ORGANISASI BIROKRASI

Oleh :

Nina Widowati*

A. BIROKRASI DI INDONESIA

Apabila mendengar istilah organisasi birokrasi, banyak orang berpikiran negatif . Banyak pandangan yang salah kaprah terhadap birokrasi. Birokrasi seringkali tidak bisa dipisahkan dari inefisiensi dan kompetensi. Inefisiensi berkaitan dengan lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan, terjadi pemborosan waktu, tenaga dan sumber daya. Birokrasi juga diidentikkan dengan berbelit-belit, tidak transparan, berorientasi pada kekuasaan dan menjadi sarang korupsi. Kita tahu bahwa masalah korupsi yang melanda negara kita bagaikan penyakit yang sulit disembuhkan. Banyak fakta yang diungkapkan media bahwa seolah-olah korupsi telah menjadi hal yang biasa , baik untuk kalangan atas maupun bawah. Korupsi terjadi karena aspek moral, baik dari perilaku individu maupun organisasi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia mempunyai reputasi yang kurang baik, terutama di bidang korupsi. Wabah korupsi di Indonesia masih juga marak dibicarakan, dan bahkan sudah sangat mengkhawatirkan. Kita miris dengan pemberitaan di hampir semua media massa, yang menayangkan kasus korupsi di beberapa instansi.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Juga masih santer dibicarakan mega korupsi e-KTP 2,3 Triliun, yang menyebut beberapa nama birokrat di negara ini tersangkut makan uang haram, hal ini menggambarkan seolah-olah negara ini sudah tidak mempunyai etika dalam bernegara. Tindakan tersebut bukan hanya merugikan negara, tetapi juga melukai masyarakat Indonesia, dan menghancurkan kepercayaan publik. Kepercayaan publik diperlukan untuk membangun pemerintah yang efisien, responsive, partisipatif dan akuntabel.

Sebelum mengkaji tentang organisasi birokrasi, maka terlebih dulu kita mengingat makna organisasi yang dikemukakan oleh Chaster I. Barnard dalam bukunya Joko Widodo (2012 :9) Dia mengatakan bahwa “*Organization is a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons explicitly created to achieve specific and*”(organisasi adalah suatu sistem koordinasi kegiatan-kegiatan atau kekuatan-kekuatan dua orang atau lebih yang secara sadar dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu). Secara teoritis, organisasi dapat dipahami dari berbagai macam sudut pandang, yaitu sebagai kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan (Miftah Thoha, 2008:35). Dalam pengertian umum, organisasi lebih banyak dimaknai sebagai wadah, dimana sekelompok orang bekerjasama secara terkoordinasi dalam upaya untuk mencapai tujuan bersama. Agar organisasi menjadi instrument yang efektif dalam mewujudkan tujuan bersama, berbagai macam teori telah disampaikan oleh para ahli.

Organisasi pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Agar terwujud tujuan organisasi tersebut, maka pemerintah perlu mengelola dengan efektif.

Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar, seperti sebuah negara, dapat mengelola secara efisien, rasional dan efektif. Birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai kerajaan pejabat (Miftah Thoha, 2008 :16), yaitu suatu kerajaan yang rajanya adalah pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Mereka bekerja dalam tatanan pola hierarki sebagai perwujudan dari otoritas dan kekuasaannya, yang digaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Downs dalam Joko (2012) menjelaskan bahwa birokrasi dapat dibedakan dalam tiga pengertian berikut: Pertama, birokrasi biasanya menunjuk suatu lembaga atau tingkatan lembaga khusus. Dalam pengertian ini birokrasi dinyatakan sebagai konsep yang sama dengan biro ; Kedua, birokrasi dapat juga berarti suatu metode tertentu untuk mengalokasikan sumber daya dalam suatu organisasi yang berskala besar; Ketiga, birokrasi diartikan sebagai *'bureauness' or 'quality that distinguishes from other type of organization'*. Dalam pengertian ini birokrasi dirujuk pada kualitas yang dihasilkan oleh suatu organisasi. Sumber kekuatan birokrasi bisa menjadi sesuatu yang positif, apabila dijalankan dalam rangka

mencapai tujuan negara, dan juga menjadi sesuatu yang negatif, ketika dijalankan demi kepentingan birokrat sendiri. Konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Di samping itu, birokrasi dimaknai juga sebagai sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang terpilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya. Mas'ud Said (2007 : 2) menjelaskan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis. Hal ini berarti, birokrasi merupakan alat untuk mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat.

Berbicara tentang birokrasi, biasanya selalu dikaitkan dengan Max Weber, yang mengartikan birokrasi sebagai “*ideal type of organization*” (ibid :13), dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya pembagian pekerjaan spesialisasi
2. Orientasi impersonal
3. Hierarki kewenangan
4. Peraturan dan pengaturan
5. Orientasi pada karier

6. Efisiensi

Di Indonesia, birokrasi Weber sering menemui benturan sebagai akibat adanya warisan kolonial dan birokrasi kerajaan. Mereka yang seharusnya sebagai abdi masyarakat justru menjadi sebaliknya. Hubungan impersonal Weber berbenturan dengan nilai-nilai lama yang bersifat personal, nepotism dan patrimonial. Akibatnya, perilaku birokrasi pada satu sisi mengikuti peraturan secara berlebihan, sehingga mengorbankan efisiensi, sementara itu, dengan mudahnya mereka melanggar peraturan ketika berhadapan dengan pejabat, keluarga atau teman.

Sejak didengungkan reformasi sekitar tahun 1998 hingga saat ini, birokrasi di Indonesia belum bisa sepenuhnya lepas dari politik dan kekuasaan, sehingga akibatnya organisasi pemerintah masih banyak dikaburkan antara jabatan karier dan non karier, antara jabatan birokrasi dan jabatan politik. Birokrasi seharusnya bersifat netral, bersih dan professional, namun realitanya birokrasi cenderung kurang mampu membedakan antara kepentingan privat dan kepentingan publik. Kepentingan privat seringkali justru lebih dominan dan dimenangkan daripada kepentingan publik yang menyangkut kepentingan orang banyak.

Budaya birokrasi di Indonesia merupakan penggabungan nilai-nilai tradisional dan modern, tercermin secara nyata dalam perilaku aparat birokasinya. Sifat budaya dualisme para birokrat tercermin ketika memberikan pelayanan publik. Pada satu sisi, birokrat dituntut

untuk loyal kepada pimpinan melalui prinsip loyalitas, di sisi lain, birokrat diharuskan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat, namun pada kenyataan loyalitas kepada pimpinan mendominasi orientasi birokrasi. Pola dualisme tersebut telah menyebabkan aparat berlomba-lomba menaikkan harga diri untuk mencari status kehormatan diantara rekan kerja dan organisasinya. Kultur budaya birokrasi seharusnya lebih menekankan pada pelayanan masyarakat, namun hal ini ternyata tidak dapat dilakukan secara efektif oleh birokrasi di Indonesia. Secara struktural, kondisi tersebut merupakan implikasi dari sistem politik masa Orde Baru yang telah menempatkan birokrasi lebih sebagai instrument politik kekuasaan daripada sebagai abdi masyarakat dalam pelayanan publik. Kondisi seperti ini disebabkan akar sejarah kultural feodalistik birokrasi, seperti masih diadopsinya budaya priyayi yang sangat bersifat paternalistik. Menurut Koentjaraningrat dalam Agus Dwiyanto (2006 :102), sebutan priyayi dalam masyarakat Jawa, menunjukkan status sosial yang tinggi, bahkan cenderung sangat eksklusif. Birokrasi beserta aparatnya cenderung mengasumsikan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat. Birokrasi tidak merasa berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat karena birokrasi bukan sebagai pelayan, akan tetapi justru sebaliknya, masyarakatlah yang harus mengerti keinginan birokrasi.

B. REFORMASI BIROKRASI

Di era reformasi saat ini, kondisi birokrasi di Indonesia belum seperti yang diharapkan, karena di sana sini masih ditemukan birokrat yang arogan, belum memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang mestinya. Praktik KKN masih terjadi hampir di semua lini, dan netralitas birokrat masih jauh dari yang diharapkan.

Untuk melaksanakan fungsi birokrasi secara cepat dan konsisten dalam upaya menciptakan birokrasi yang akuntabel, maka pemerintah telah merumuskan sebuah peraturan sebagai landasan Reformasi Birokrasi yaitu Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010 – 2025. (Reformasi Birokrasi Pemerintah.net). Reformasi Birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan. Reformasi birokrasi diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel. Dalam melakukan berbagai kegiatan perbaikan pelayanan diharapkan lebih berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Visi Reformasi Birokrasi yang tercantum dalam lembaran *Grand Design* Reformasi Birokrasi Indonesia adalah “terwujudnya pemerintahan kelas dunia” Visi tersebut menjadi acuan dalam mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu pemerintahan yang professional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan

yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad 21, melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Misi Reformasi Birokrasi adalah :

1. Membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.
2. Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tata laksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, mindset dan cultural set.
3. Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif.
4. Mengelola sengketa administrasi secara efektif dan efisien

Untuk mencapai visi misi serta tujuan dari reformasi birokrasi tersebut, maka ditetapkan delapan area perubahan, yaitu :

1. Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran.
2. Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.
3. SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, kapabel, professional, berkinerja tinggi dan sejahtera.
4. Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif.
5. Meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.
6. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi
7. Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.
8. Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi.

Dalam rangka mempercepat pencapaian hasil area perubahan reformasi birokrasi tersebut, maka ditetapkan 9 (Sembilan) Program Reformasi Birokrasi yang akan dilaksanakan oleh Kementrian, Lembaga dan Pemerintah Daerah yang termuat dalam sebuah *Road Map* Reformasi Birokrasi sebagai berikut :

1. Penataan struktur organisasi pemerintah.
2. Penataan jumlah dan distribusi PNS.
3. Pengembangan system seleksi dan promosi secara terbuka.
4. Peningkatan profesionalisasi PNS.
5. pengembangan sistem pemerintahan elektronik yang terintegrasi.
6. Peningkatan pelayanan publik.
7. Peningkatan integritas dan akuntabilitas kinerja aparatur.
8. Peningkatan kesejahteraan pegawai negeri.
9. Peningkatan efisiensi belanja aparatur

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam pelaksanaan program percepatan dan reformasi birokrasi, maka ditentukan tiga indikator utama, yaitu : Indeks Persepsi Korupsi, Peringkat Kemudahan Berusaha dan Jumlah Instansi Pemerintah yang Akuntabel.

C. MENGAPA ETIKA DALAM ORGANISASI BIROKRASI PUBLIK ITU PENTING

Mas'ud (2007 :190) menjelaskan bahwa dalam banyak literatur, seringkali konsep etika diartikan sebagai aturan perilaku atau tata cara bertindak, bahkan etika seringkali diartikan sebagai ilmu tentang bagaimana berperilaku. Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* atau kebiasaan dan watak dan dalam bahasa Perancis disebut *etiquete* atau etiket yang dapat diartikan sebagai kebiasaan atau cara bergaul dan berperilaku yang baik..

Etika oleh Hobbs (1999:4) dalam Joko Widodo, 2005 :48 diartikan "*Ethics is concerned with standard of conduct among people in social groups*". Etika berkaitan dengan standar perilaku di antara orang-orang dalam kelompok sosial. "*Ethisc is systematic code of moral principles*". Etika merupakan prinsip-prinsip nilai yang sistematis. Dari dua hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan pedoman, atau standar acuan orang-orang berperilaku dalam kelompok sosial tertentu. Etika bersifat abstrak, Etika berkenaan dengan masalah baik dan buruk dan bukan tentang masalah benar atau salah, namun perlu diketahui, bahwa birokrasi publik bersifat konkrit, sehingga muncul pertanyaan : "apakah yang menyebabkan berkembangnya konsep etika dalam etika birokrasi publik".

Etika birokrasi digambarkan sebagai kesatu-paduan norma dari aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika birokrasi harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Etika diperlukan dalam praktik birokrasi publik, tidak saja berfungsi sebagai pedoman, atau penuntun terhadap apa yang harus dilakukan, tetapi juga sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan dalam menjalankan tugasnya baik atau buruk.

Ada beberapa alasan mengapa etika birokrasi penting untuk diperhatikan. Agus Dwiyanto (2006) menyebutkan bahwa :

1. Masalah-masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah di masa mendatang akan semakin kompleks. Dalam memecahkan masalah yang berkembang, birokrasi seringkali dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit.
2. Keberhasilan pembangunan yang telah meningkat dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi, menuntut kemampuan birokrat untuk melakukan adjustments agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya.

Dari gambaran di atas ini maka perlu kiranya merubah perilaku birokrat agar lebih beretika dalam menyelesaikan permasalahan yang semakin kompleks berdasarkan aturan main yang jelas dan tegas. Ada hal-hal yang perlu diketahui, bahwa beberapa faktor yang menyebabkan perilaku birokrat sulit dirubah, berasal dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi usia dan motivasi aparat birokrasi, sedangkan faktor eksternal meliputi lingkungan kerja dan atasan. Faktor usia pada umumnya menjadi hambatan dalam perubahan. Apa yang sudah bersifat rutin bagi mereka, sulit untuk dirubah dalam waktu yang singkat, apalagi hal tersebut berhubungan dengan ide-ide baru yang diharapkan muncul ataupun perilaku baru yang telah ditetapkan. Tidak adanya motivasi yang kuat dari dalam diri juga menghambat suatu perubahan maupun aturan-aturan baru yang diterapkan di instansinya. Misalnya tuntutan untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan bagi aparat birokrasi, hal tersebut dilakukan lebih sekedar karena persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang ASN atau pegawai negeri untuk naik ke jenjang eselon tertentu. Rendahnya motivasi untuk maju tersebut juga karena mereka merasa bahwa tidak ada insentif yang diperoleh apabila aparat melakukannya.. Faktor eksternal yang menghambat orientasi pada perubahan, salah satunya adalah lingkungan kerja dalam birokrasi yang belum dapat dilakukan, seperti misalnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.. Dalam pelayanan publik, senyum, sapa, salam, sopan dan santun (5S) masih sulit untuk dilakukan dalam birokrasi pemerintah. Justru orientasinya masih kepada

bagaimana menyenangkan hati pimpinan. Dari pihak pimpinan itu sendiri, tidak semuanya memiliki orientasi mengembangkan bawahannya agar berpikiran maju ke depan. Mereka merasa bahwa aparat itu hanyalah pelaksana saja, jadi kalau pimpinan tidak mendukung maka mereka juga tidak berani.

Manifestasi sikap aparat birokrasi yang mempertahankan *status quo* dalam menghadapi perubahan, serta tidak mau mengambil resiko, biasanya dikarenakan faktor kapabilitas, yaitu faktor keterbatasan dan ketidak mampuan aparat birokrasi. Tidak adanya perubahan atau inovasi memiliki kecenderungan mempertahankan mekanisme yang lama, tanpa mau menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan tuntutan organisasi modern.

Perbedaan kondisi kerja dalam birokrasi pemerintah dengan pegawai di sektor swasta juga berpengaruh pada etos kerja. Adanya sanksi yang kurang memberikan efek jera menyebabkan sulit untuk merubah perilaku kerja para birokrat. Untuk itu dalam instansi – instansi pemerintah saat ini sedang digalakkan adanya pelayanan prima, yaitu pelayanan yang terbaik yang dilakukan untuk masyarakat. Untuk itu diperlukan aparat birokrasi yang memiliki etika.

Perilaku aparat birokrasi yang memiliki etika dapat tercermin pada sikap sopan dan keramahan dalam menghadapi masyarakat sebagai pengguna jasa. Etika dalam organisasi birokrasi sangat penting

dikarenakan adanya perkembangan dan tuntutan masyarakat akan kemudahan dan keterbukaan dalam pelayanan publik. Etika organisasi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan moralitas dan mentalitas aparat dalam melakukan tugas-tugasnya. Tugas aparat telah tercantum dalam tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi pemerintah. Tugas aparat pemerintah antara lain berupa:

1. Melakukan fungsi pelayanan pada masyarakat,
2. Melakukan fungsi pengaturan atau regulasi,
3. Melakukan fungsi pemberdayaan masyarakat.

Kendala yang terjadi, saat ini masih lemahnya sanksi yang diterapkan terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh birokrat. Dapat kita lihat di instansi-instansi pelayanan publik, aparat masih membedakan dalam memberikan sapaan pada masyarakat. Aparat akan lebih terlihat ramah kepada masyarakat yang telah dikenal sebelumnya atau kepada status sosial ekonomi tertentu.

Masyarakat mendambakan aparatur negara yang dapat selalu menjaga kredibilitas dan akuntabilitas yang tinggi dalam memberikan pelayanan. Yang menjadi permasalahan saat ini adalah, siapa yang akan mengukur keetisan pada suatu daerah tertentu. Mas'ud (2007 : 334) menjelaskan 4 hierarki moralitas dalam kehidupan sebagai berikut :

1. Moralitas Personal (Peta Kehidupan Pribadi),

Moralitas Personal merupakan peta kehidupan yang terbina sejak kecil atau muda . Sesuai dengan nilai-nilai di dalam pendidikan keluarga, sekolah dan nilai agama yang terinternalisasi dalam sikap dan perilaku seseorang dan menjadi panduan pikiran dan tindakannya dalam berperilaku saat berhubungan dengan sesama lingkungan dan Tuhannya. Moralitas personal merupakan sebuah fungsi dari masa lalu kita dan bergabung dengan banyak faktor, antara lain pengaruh dari orang tua kita, keperayaan dan agama, norma-norma sosial dan pengalaman pribadi. Dalam merespon suatu masalah biasanya moralitas personal akan muncul secara otomatis mendahului nilai-nilai kebudayaan, terutama mereka yang masih muda dan memiliki moralitas pribadi yang amat kuat. Moralitas personal dapat juga terpengaruh oleh tingkatan yang lain pada saat peran kelembagaan muncul.

2. Moralitas Profesi (Peta Kehidupan Profesi).

Moralitas ini biasanya dirumuskan dalam kode etik profesi. Semua profesi memiliki kode etik tertentu yang menjadi acuan bagi aparat untuk berpikir, menilai baik buruk dan bertindak. Kode etik itu khas dalam masing-masing bidang : kewartawanan (pers), guru, polisi, hakim maupun pejabat negara, bahkan sopir taksi, masing-

masing memiliki kode etik yang secara professional mengikat anggotanya.

3. Moralitas Organisasi (Peta Kehidupan Organisasi)

Peta kehidupan ini dibentuk dalam wujud aturan-aturan formal maupun informal dalam organisasi. Semua organisasi, baik besar maupun kecil, di bidang bisnis, organisasi sosial maupun organisasi publik memiliki aturan-aturan formal maupun informal. Organisasi menghendaki siapa saja yang berperan dalam mengjar tujuan-tujuan organisasi. Moralitas memberikan sesuatu yang khusus pada mereka atau kebutuhan organisasi dan memberi mereka tanggung jawab khusus yang memunculkan seperangkat kebiasaan.

4. Moralitas Sosial (Peta Kehidupan Sosial)

Dalam tingkatan keempat, sebuah bangsa menuntut adanya karakter-karakter tertentu yang harus dimiliki oleh individu-individu agar dapat berjalan teratur, tertib dan berhasil mencapai tujuannya.

Pada dasarnya, keempat hierarki moralitas di atas mewarnai budaya birokrasi di negara kita. Ferry Anggoro dalam Agus Pramusinto, dkk, 2009 : 335) memberikan beberapa contoh nyata bahwa moralitas birokrasi mewarnai budaya birokrasi, dapat dicermati pada pelaksanaan pemerintahan di Provinsi Bali dan DIY Yogyakarta. Pada masyarakat Bali, dan DIY Yogyakarta, budaya

birokrasi terbangun dari suatu proses historis yang cukup panjang, sehingga moralitas sosial telah berkembang menjadi patron bagi segala aktivitas kehidupan manusia, termasuk di dalamnya ada aktivitas yang dilaksanakan oleh birokrasi. Moralitas sosial berkembang berkembang menjadi moralitas organisasi, moralitas profesi dan mengkristal menjadi moralitas personal. Di Bali, seseorang yang berbuat kesalahan fatal, akan mendapatkan sanksi sosial berupa tidak diterimanya keberadaannya oleh masyarakat Bali yang lainnya. Di DIY Yogyakarta, pengaruh Sultan begitu dominan dalam aspek pelestarian budaya masyarakat Yogyakarta, sehingga Sultan pun selalu mendapatkan tempat tertinggi di mata masyarakat, baik dalam konteks sebagai pejabat publik atau birokrat maupun sebagai Raja Yogyakarta.

Birokrasi di Indonesia, pada kenyataannya, terlihat diarahkan pada hubungan patron – klien daripada hubungan atasan dan bawahan yang profesional dan rasional. Kondisi ini tidak terlepas dari faktor historis, seperti feodalisme, kolonialisme dan masa kemerdekaan. Budaya *patron – client* seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat, karena justru merekalah yang harus dilayani.

Saat ini, peran birokrasi perlu direvisi, dimana aparaturnya pemerintah harus merubah perilakunya seiring dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Arah kebijakan reformasi birokrasi dalam

mewujudkan tata pemerintahan yang baik disebutkan Sedarmayanti (2009 : 115) antara lain sebagai berikut :

1. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik KKN :

- Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan serta pada semua kegiatan
- Memberi sanksi yang berat bagi pelaku KKN sesuai ketentuan yang berlaku
- Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur negara melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat
- Percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil temuan pengawasan dan pemeriksaan

2. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, melalui :

- Penataan kembali kelembagaan pemerintahan berdasar pola dasar dan prinsip pengorganisasian yang rasional dan obyektif.
- Perbaikan system ketatalaksanaan, mekanisme dan prosedur pelaksanaan tugas pada semua tingkat dan lini pemerintahan.

- Optimalisasi pemanfaatan *E- Government* dalam mengelola aset/kekayaan negara dan dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat.

3. Meningkatkan kinerja aparatur negara, melalui :

- Perbaikan system manajemen dan kepegawaian negara
- Perbaikan system perencanaan dan pengadaan pegawai.
- Peningkatan kompetensi, kapabilitas dan profesionalitas sumber daya manusia aparatur .
- Penerapan system penghargaan dan hukuman yang adil dan proporsional.
- Peningkatan kesejahteraan pegawai melalui perbaikan system remunerasi system asuransi dan jaminan hari tua pegawai.
- Penyelesaian pengalihan status pegawai honorer, pegawai harian lps dan pegawai tidak tetap.

Untuk mewujudkan *Good Governance* melalui reformasi birokrasi, upaya strategis yang sedang dilakukan antara lain :

1. Menyiapkan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pembaharuan pola pikir dan pola budaya.
2. Menyiapkan peraturan perundang-undangan berkaitan system manajemen pemerintahan, yaitu dari manajemen birokratik ke manajemen wirausaha.

3. Mengadakan inventarisasi atau pendataan, deregulasi, kaji ulang dan penyiapan perundang-undangan sebagai pengganti Rencana Aksi Reformasi Birokrasi dalam Rencan Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi, yaitu :
 - a. Memperbaiki system dan mekanisme pelayanan publik
 - b. Penerapan system *reward and punishment* dalam pemberian pelayanan publik
 - c. Menyiapkan *E-Procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah
 - d. Menyiapkan *E-Government* dalam pelayanan publik
 - e. Menyiapkan *Single Identification Number (SIN)*
 - f. Internalisasi dan Aplikasi Prinsip
 - g. Reformasi system manajemen kepegawaian negara
4. Mengadakan reformasi system pelayanan peradilan, khususnya system peradilan kriminal.
5. Mengadakan percontohan pelayanan prima yang dilakukan oleh pemda provinsi, pemda kabupaten/kota dan percontohan pada tingkat dinas/instansi pelayanan publik yang telah berhasil menerapkan prinsip tata pemerintahan yang baik dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

American Society for Public Administration (ASPA) pada tahun 1981 merumuskan kode etik birokrasi publik, sebagaimana yang ditulis Joko Widodo (2012 : 70) adalah sebagai berikut :

1. Pelayanan kepada masyarakat, yaitu pelayanan di atas pelayanan pada diri sendiri
2. Rakyat yang berdaulat dan mereka yang bekerja dalam instansi pemerintah dan pada akhirnya bertanggung jawab kepada rakyat
3. Hukum mengatur semua tindakan dari instansi pemerintah
4. Manajemen yang efektif dan efisien merupakan dasar bagi administrasi negara
5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama dan asas-asas itikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat sangat penting
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi dan kasih sayang
8. Hati nurani memegang peranan penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan makna ganda moral dalam kehidupan dan pengajian tentang prioritas nilai, tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tidak bermoral

9. Para birokrasi publik tidak saja terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggung jawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Etika birokrasi merupakan suatu tuntutan yang harus segera dilaksanakan agar segera terwujud aparat idaman masyarakat. Norma etika terdiri dari delapan norma, (www.adminisrasipublik.com, 2014) yaitu :

1. Jujur
2. Adil
3. Tepat janji
4. Taat aturan
5. Tanggung jawab
6. Kewajaran
7. Kepatutan
8. Kehati-hatian

Terbentuknya etika birokrasi tidak terlepas dari kondisi yang ada dalam masyarakat. Nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat mewarnai sikap dan perilaku yang dipandang etis dan tidak etis dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari :

1. Efisiensi, artinya tidak boros. Aparat birokrasi dikatakan berperilaku baik apabila efisien atau tidak boros dalam menggunakan dana publik.
2. Dapat membedakan milik pribadi dengan milik dinas. Aparat birokrasi dikatakan baik apabila tidak menggunakan fasilitas kantor untuk kepentingan pribadi.
3. Nilai responsibel, berkaitan dengan tanggung jawab birokrat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, yaitu berkenaan dengan standar professional dan kompetensi yang dimilikinya.
4. Nilai akuntabilitas. Birokrasi publik yang baik adalah yang akuntabel, dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya.
5. Nilai responsivitas. Birokrasi yang baik, akan berkaitan dengan daya tanggap dalam menghadapi keluhan-keluhan publik..
6. Nilai impersonal. Birokrasi publik dikatakan baik apabila dalam melaksanakan hubungan dengan sesama atau antar bagian dalam birokrasi bersifat impersonal, atau tidak ada hubungan yang bersifat pribadi dalam memberikan pelayanan publik.
7. Nilai merit system. Birokrasi publik dikatakan baik apabila dalam penerimaan pegawai tidak berdasarkan kekerabatan, patrimonial, tetapi berdasarkan pengetahuan, ketrampilan , kemampuan dan pengalaman.

Nilai-nilai ini tentu saja tidak semudah membalikkan telapak tangan, mengharapkan kesempurnaan dari seorang birokrasi publik. Untuk itu, perlu ada batasan aturan yang mengikat para birokrat agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.

Etika birokrasi merupakan bagian dari aturan main organisasi birokrasi, yang kita kenal sebagai Kode Etik Pegawai Negeri, diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 (asnri.com). Menurut pasal 1 ayat 2 PP tersebut, Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkahlaku, dan perbuatan PNS di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Adapun butir-butir etika PNS adalah sebagai berikut :

1. Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan UUD 1945;
2. Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
3. Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam NKRI;
4. Menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
5. Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
6. Tanggap, terbuka, jujur dan akurat serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program pemerintah;

7. Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya negara secara efisien dan efektif;
8. Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Etika birokrasi, bagaimanapun bagusnya, tetap saja berpulang pada individu yang bersangkutan dalam menjalankannya. Selain itu masalah sanksi selama itu menjadi kurang mengikat atau masih lemah karena kurang ditegakkan secara tegas dalam birokrasi publik. Dalam PP no 30 tahun 1980 terdapat beberapa larangan yang juga dapat dijadikan larangan, seperti :

1. Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat negara, pemerintah atau PNS;
2. Menyalahgunakan wewenangnya;
3. Menyalahgunakan barang-barang , uang atau surat-surat berharga milik negara'
4. Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun yang diketahui patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan pegawai yang bersangkutan;

5. Memasuki tempat-tempat yang data mencemarkan kehormatan atau martabat PNS, kecuali keperluan jabatan;
6. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
7. Bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau peranan dari instansi pemerintah;
8. Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugas untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain.

Selain kewajiban dan larangan yang harus ditaati, dalam pembentukan etika birokrasi adalah sanksi atau hukuman yang setimpal dengan pelanggaran. Adapun jenis sanksi, menurut PP Nomor 30 tahun 1980 terdiri dari :

1. Hukuman disiplin ringan, antara lain berupa teguran lisan, teguran tertulis dan pernyataan tidak puas tertulis;
2. Jenis hukuman disiplin sedang, antara lain penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun, penurunan gaji sebesar satu kali gaji berkala untuk paling lama satu tahun dan penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun;

3. Jenis hubungan disiplin berat terdiri dari penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah paling lama satu tahun, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri selaku PNS dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai PNS.

Permasalahannya sekarang sangat tergantung pada penegakan sanksi atas pelanggaran etika tersebut, apakah benar-benar dilaksanakan atau sebatas retorika, hal ini menjadi pekerjaan rumah kita bersama.

REFERENSI

- Agus Dwiyanto, 2016, Memimpin Perubahan di Birokrasi Pemerintah, Gajahmada University Press, Yogyakarta
- Agus Dwiyanto, 2011, Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Agus Dwiyanto, dkk, 2006, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta
- Agus Pramusinto, dkk, 2009, *Governance Reform* di Indonesia, Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional, Penerbit Gava Media, Yogyakarta
- Joko Widodo, 2012, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja, Bayumedia, Malang
- Kristian Widya Wicaksono, 2014, Telaah Kritis Administrasi dan Manajemen Sektor Publik di Indonesia, Penerbit Gava Media
- M. Mas'ud Said, 2007, Birokrasi di Negara Birokratis, UMM Press, Malang
- Miftah Thoha, Perspektif Perilaku Birokrasi, 2008, Fisipol Universitas Gajahmada, Yogyakarta
- Sedarmayanti, 2009, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan, PT Rafika Aditama, Bandung
- Pemerintah Net, 2014, Reformasi Birokrasi
- <http://asnri.com/kode/kode-etik-pegawai-negeri-sipil>
www.adminisrasipublik.com, 2014

Etika Pelayanan Publik

Oleh :

Herbasuki^{*)}

Abstrak

Aparatur Sipil Negara/ASN berdasarkan UU No 5 tahun 2014 merupakan satu profesi. Sebagai profesi tentu harus mempunyai kode etik yang berfungsi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi yang diemban. Salah satu tugas ASN adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Hasil penelitian ORI (2016) menyebutkan pelayanan publik masih belum memuaskan masyarakat baik di level kementerian, provinsi maupun kabupaten/kota. Penyebabnya antara lain komitmen, etika dan kepemimpinan (Lukman, 2000; Dorasamy, 2010). Etika memberikan tuntunan moral apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan apa yang buruk atau yang oleh Keban (2008) dianalogikan dengan sistem sensor pada administrasi negara. Etika dapat juga diartikan sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik” atau oleh Denhardt (Keban, 2008) disebut sebagai *professional standards* yang seharusnya dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik. Kode etik ini, berfungsi sebagai pedoman dan alat kontrol langsung bagi perilaku pelayan publik dalam bekerja. Sesuai amanah PP No 11 tahun 2017 bagi organisasi profesi yang belum mempunyai kode etik harus segera menyusun kode etik dan kode perilaku. Kode etik harus mampu diimplementasikan, dan dinilai implementasinya, sehingga jika diperlukan dapat direvisi untuk terus beriringan dengan perkembangan jaman.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Pengantar

Pelayanan publik merupakan suatu kebutuhan azasi yang seharusnya diterima oleh warganegara dengan sebaik-baiknya. Namun kenyataannya warganegara yang membutuhkan pelayanan publik diperlakukan dengan tidak adil, bersifat deskriminatif dan manipulatif. Kondisi seperti inilah yang menjadi tanggungjawab pemerintah sebagai penyedia pelayanan untuk terus menerus melakukan perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik.

Hal tersebut sejalan dengan tuntutan masyarakat, agar mendapatkan pelayanan yang berkualitas, memiliki kejelasan dalam hal prosedural, biaya maupun waktu. Tuntutan tersebut sebagai akibat sikap aparaturnya penyelenggara pelayanan yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Harapan ini sering didasari pada norma, nilai, etika dan moral yang berkembang dan diakui di masyarakat tersebut. Penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan publik diharapkan sesuai dengan etika yang ada dan telah disepakati. Masyarakat selalu menilai perilaku dan tindakan-tindakan pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya apakah sejalan dengan prinsip-prinsip etika dan moral atau tidak (Rohman, 2008).

Manufisa dalam Nirmala Dorasamy(2010), menyebutkan perilaku yang tidak etis adalah : (1) *Lack of responsiveness to the needs of clients*, (2) *Tardiness in the discharge of duties*, (3) *Manifestations of inefficiency and ineffectiveness* dan (4) *Corruption*. Perilaku korupsi oleh Adeyinka O. (2014) dielaborasi dalam beberapa tindakan berikut : (1)

Deliberate deception, (2) Sale of information or espionage, (3) Gratification for services render and (4) Unlawful conduct.

Kondisi tersebut menunjukkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Lebih luas lagi, pelayanan publik menjadi cerminan pemerintah, sehingga terdapat korelasi antara kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah. Namun etika ini tidak mudah dalam penerapannya, karena merujuk pada moral dan perilaku seseorang, sehingga harus terinternalisasi dengan baik kepada setiap aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik menurut UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaiankegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhanpelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undanganbagi setiap warga negara dan pendudukatas barang, jasa, dan/atau pelayananadministratif yang disediakan oleh penyelenggarapelayanan publik. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan bagi setiap warga negara maka penyelenggara pelayanan publik harus bersifat adil tidak diskriminatif sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Didalam undang-undang UU No 25 tahun 2009 diatur mengenai hak masyarakat sebagai penerima atau pengguna layanan, salah satunya yaitu “masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan”. Berdasarkan ketentuan tersebut bermakna bahwa seluruh masyarakat berhak meminta

pemenuhan atas haknya, atas pelayanan yang berkualitas kepada penyelenggara pelayanan. Namun pada kenyataannya masih sering ditemukan pelayanan yang kurang memuaskan. Permasalahan ini dilatar belakangi karena rendahnya semangat melayani aparat pelayan publik. Berbagai tulisan aduan tentang masih buruknya pelayanan publik dapat dibaca dalam berbagai media massa.

Bagi masyarakat pelayanan publik merupakan hal yang menjengkelkan. Bagaimana tidak menjengkelkan, untuk mendapatkan pelayanan yang murah cepat adil dan transparan masih bersifat harapan. Di tingkat kementerian penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 25 kementerian menunjukkan bahwa sebanyak 44 persen atau 11 kementerian masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi, 48 persen atau 12 kementerian masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 8 persen atau 2 kementerian masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah. Adapun penilaian terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan di 33 pemerintah provinsi (pemprov) menunjukkan bahwa sebanyak 39,39 persen atau 13 pemprov masuk dalam zona hijau dengan predikat kepatuhan tinggi, 39,39 persen atau 13 pemprov masuk dalam zona kuning dengan predikat kepatuhan sedang dan 21,21 % atau 7 pemprov masuk dalam zona merah dengan predikat kepatuhan rendah (Ombudsman, 2016).

Berdasarkan UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik standar pelayanan adalah : “Standar pelayanan adalah tolok ukur yang

dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Standar pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) diantaranya meliputi prosedur, waktu, biaya dan persyaratan, penanganan pengaduan (Permenpan RB No 15 tahun 2014) yang harus terpampang jelas dalam ruang pelayanan.

Berdasarkan hasil penilaian kepatuhan terhadap standar pelayanan yang dilakukan oleh Ombudsman maka penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikatakan kurang optimal atau belum dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat yang membutuhkan. Mengapa penyelenggara pelayanan publik baik di tingkat pusat maupun di daerah belum dapat memberikan pelayanan terbaik merupakan suatu kajian yang menarik untuk dibahas lebih lanjut. Apakah kondisi ini berkaitan dengan etika pelayanan publik yang belum sepenuhnya dihayati dan sekaligus dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik? Jadi kajian etika sangat diperlukan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berorientasi kesejahteraan masyarakat bukan golongan.

Pelayanan Publik

Dalam literatur administrasi publik, Denhart (Hardiyansyah, 2011) membagi paradigma administrasi publik menjadi tiga paradigma yaitu *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS), yang terlihat dalam Tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1:
Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration/ OPA</i>	<i>New Public Administration/ NPA</i>	<i>New Public Service/ NPS</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan publik	Kepentingan publik hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customers</i>	<i>Citezens</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>

Aspek	<i>Old Public Administration/ OPA</i>	<i>New Public Administration/ NPA</i>	<i>New Public Service/ NPS</i>
Akuntabilitas	Herarki administratif dengan jenjang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek : akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai otoritas <i>top down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Hardiyansyah, 2011

Dasar teoritis dan fondasi epistemologi NPS adalah teori demokrasi. Lebih lanjut teori ini menyatakan bahwa persamaan dan kebebasan individu diperkenankan. Konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai, responsivitas birokrasi publik ditujukan kepada *citizen's* (warganegara) bukan *customer*. Peran pemerintah sebagai *servicing*, akuntabilitas terdiri dari multiaspek : akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar

profesional. Struktur organisasi merupakan struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal dan asumsi terhadap motivasi pegawai adalah pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat. Perubahan paradigma tersebut untuk model Indonesia telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti yang terdapat dalam UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam undang-undang tersebut sudah berupaya untuk memperlakukan warganegara sebagai *citizens*, bukan pelanggan dan berorientasi kepada kepentingan pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi hal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi kepada publik. Bagaimanapublik / warganegara menjadi tersenyum dan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh setiap aparatur sipil negara menjadi suatu keniscayaan yang harus dipenuhi oleh setiap penyelenggara pelayanan publik. Hal tersebut merupakan pengejawantahan nilai-nilai demokrasi. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan menjadi hal yang tidak dapat dielakkan.

Peranserta atau keterlibatan masyarakat dalam pelayanan publik diatur dalam pasal 39 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam ayat 1 disebutkan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan. Ayat 2 menyebutkan peranserta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerjasama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat,

serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik. Adapun ayat 3 menyatakan masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, sedangkan tatacara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, yaitu melalui Permenpan No 13 tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Dengan Partisipasi Masyarakat dan Permenpan RB no 15 tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan. Dalam Permenpan RB no 15 tahun 2014 tersebut diatur prinsip-prinsip penyusunan standar pelayanan, yaitu :

1. Sederhana.
Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif.
Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3. Akuntabel.
Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4. Berkelanjutan.
Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatankualitas dan inovasi pelayanan.
5. Transparansi.
Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan.
Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda

status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Adapun komponen Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, dalam peraturan ini dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

A. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) meliputi:

- 1) Persyaratan
- 2) Sistem, mekanisme, dan prosedur
- 3) Jangka waktu pelayanan
- 4) Biaya/tarif
- 5) Produk pelayanan
- 6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan

B. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan di internal organisasi (*manufacturing*) meliputi:

- 1) Dasar hukum
- 2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
- 3) Kompetensi pelaksana
- 4) Pengawasan internal
- 5) Jumlah pelaksana
- 6) Jaminan pelayanan
- 7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
- 8) Evaluasi kinerja pelaksana

Keberadaan Permenpan no 15 tahun 2014 sebagai pedoman dalam penyusunan standar pelayanan yang merupakan penjabaran UU No 25 tahun 2009. Standar Pelayanan inilah yang harus disusun dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan melibatkan masyarakat. Setiap penyelenggara pelayanan publik baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung wajib menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan untuk setiap jenis pelayanan. Tujuan disusunnya standar pelayanan adalah sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pelayanan di lingkungan masing-masing.

Pengabaian terhadap standar pelayanan berpotensi mengakibatkan memburuknya kualitas pelayanan. Hal ini bisa diperhatikan melalui indikator-indikator kasat mata, misalnya jika tidak terdapat standar biaya yang dipampang, maka potensi pungli, calo, dan suap menjadi lumrah di kantor penyelenggara pelayanan publik tersebut. Peran sumberdaya manusia sebagai pelaksana menjadi sangat penting dalam perbaikan penyelenggaraan pelayanan publik.

MarioBaggini menawarkan konsep *Human Governance* yang menyerukan pembaharuan dalam tata hubungan antar negara dan warganya secara menyeluruh. *Human Governance* dapat dirumuskan sebagai : “ konsep yang memberikan penajaman bentuk bagi cita-cita yang sudah dirumuskan bersama” . *Human Governance* tidak hanya mengemukakan secara *taken for granted* konsep-konsep partisipasi, perencanaan dan dialog saja, akan tetapi juga mengidentifikasi model

yang dapat digunakan sebagai referensi dan mengusulkan adanya *handbook* yang dijadikan semacam deklarasi (Thoha, 2008). *Human Governance* bertujuan agar proses administrasi negara menghargai individu manusia sebagai subyek yang dapat memainkan berbagai peran dalam mewujudkan keberhasilan pemerintahan. Adapun prinsip-prinsip *Human Governance* antara lain : partisipasi, kinerja administrasi pemerintahan yang adaptif dan realibilitas. Prinsip partisipasi ditandai dengan adanya forum bagi administrasi negara dan warga negara untuk bertukar informasi dan dialog. Selain itu juga juga dapat dipergunakan sebagai upaya untuk menilai peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) dan jaminan terhadap hak warga negara untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Prinsip kinerja administrasi pemerintahan dipahami sebagai suatu tujuan dalam waktu dekat dapat diwujudkan oleh pemerintah melalui penggunaan standar pelayanan. Prinsip realibilitas ditujukan agar terjadi keseimbangan hubungan antara negara, institusi dan warga. Keseimbangan ini sebagai wujud adanya dialog dan terciptanya iklim yang saling menghargai antara negara dan warga negara.

Pemikiran MarioBaggininampaknya selaras dengan konsep standar pelayanan publik yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah kepada warga negara. Walaupun standar pelayanan telah disusun berdasarkan peraturan yang berlaku namun citra buruk penyelenggara pelayanan

publik masih melekat baik di tingkat pusat dan daerah. Hasil penelitian yang dilakukan ORI menunjukkan kondisi tersebut (2016).

Etika Pelayanan Publik

Beberapa faktor yang menyebabkan masih buruknya kinerja pelayanan publik antara lain : komitmen, kepemimpinan dan etika (Lukman, 2000; Dorasamy, 2010). Etika merupakan suatu faktor yang dapat mensukseskan tetapi juga sebaliknya menjadi pemicu dalam menggagalkan tujuan kebijakan, struktur organisasi, dan manajemen publik termasuk pelayanan publik. Bila moralitas para penyusun kebijakan publik rendah, maka kualitas kebijakan yang dihasilkanpun sangat rendah. Etika memberikan tuntunan moral apa yang salah dan apa yang benar, atau apa yang baik dan apa yang buruk atau yang oleh Keban (2008) dianalogikan dengan sistem sensor pada administrasi negara. Etika berasal dari bahasa Yunani : “*ethos*” yang berarti watak. Etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu. Adapun moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma (Kumorotomo, 2002). Bertens yang dikutip oleh Keban (2008) menyatakan paling tidak ada tiga arti penting etika, yaitu : (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”, (2) sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang

sering dikenal dengan “kode etik”, (3) sebagai ilmu yang tentang yang baik dan buruk dan dikenal dengan “filsafat moral”. Wignyosubroto (Widodo, 2007) menyimpulkan etika merupakan seperangkat prinsip nilai moral yang dapat dijadikan sebagai standar, pedoman, referensi atau acuan orang-orang untuk berperilaku dalam kelompok sosial tertentu. Pengertian tersebut menyiratkan bahwa etika adalah kekuatan normatif yang tumbuh “dari dalam” (*self control*) untuk mengendalikan perilaku seseorang atau kelompok orang. Etika merupakan refleksi *self control* dan bukan *social control*.

Etika pelayanan publik merupakan bidang etika terapan atau etika praktis. Etika pelayanan publik tidak berkaitan dengan perumusan standar etika baru, tetapi berkaitan dengan penggunaan atau penerapan standar-standar etika yang telah ada. Etika pelayanan publik berkaitan dengan prinsip-prinsip atau standar-standar moral dalam menjalankan tanggung jawab peran aparatur birokrasi pemerintahan dalam menyelenggarakan pelayanan bagi kepentingan publik. Fokus utama dalam etika pelayanan publik adalah apakah aparatur pelayanan publik, pegawai negeri atau birokrasi telah mengambil keputusan dan berperilaku yang dapat dibenarkan dalam sudut pandang etika, karena etika bersangkutan paut dengan bagaimana agar manusia mencapai kehidupan yang baik, maka penerapan etika dalam konteks pelayanan publik dimaksudkan agar pelayanan kepada masyarakat oleh aparatur birokrasi benar-benar memenuhi harapan masyarakat tersebut.

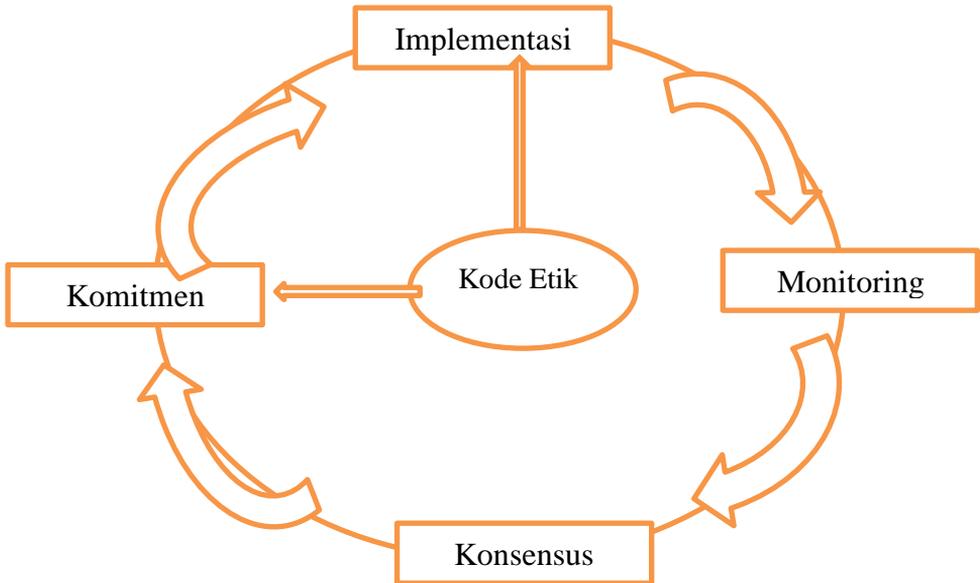
Dalam konteks pelayanan publik Denhardt mengartikan etika sebagai filsafat atau *professional standards* (kode etik) atau moral atau *right rules of conduct* (aturan yang berperilaku benar) yang seharusnya dipedomani oleh penyelenggara pelayanan publik (Keban, 2008) sehingga mampu mengeliminir berbagai kesalahan yang seharusnya tidak perlu terjadi. Kode etik ini, berfungsi sebagai alat kontrol langsung bagi perilaku pelayan publik dalam bekerja. Kode etik harus mampu diimplementasikan, dan dinilai implementasinya, sehingga jika diperlukan dapat direvisi untuk terus beriringan dengan perkembangan jaman.

Etika menjadi salah satu dimensi terpenting dalam administrasi publik ditujukan untuk kepuasan publik. Terdapat beberapa aliran/pendekatan etika yang berkembang selama ini yaitu : (1) teleologi, (2) utilitarianisme, (3) deontologi dan (4) *virtue ethics* (Keban, 2008). Pendekatan pertama dan kedua seringkali bertentangan satu sama lain, bahkan dalam beberapa kasus membingungkan publik. Etis tidaknya sesuatu ditentukan oleh tujuan atau manfaat menurut aliran/pendekatanteleologi, sedangkan pendekatan utilitarianisme menyatakan etis atau tidaknya sesuatu tergantung pada kemampuan menghasilkan kenikmatan atau mengurangi kesengsaraan. Pada pendekatan ini etika sangat peduli kepada kebahagiaan individu, kebahagiaan yang lebih besar dan lebih luas cakupannya. Kata kunci efisiensi mejadi penting, karena dengan memaksimalkan efisiensi maka layak disebut etis. Deontologi merupakan pendekatan yang menekankan

kewajiban, tugas, tanggungjawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Etis tidaknya sangat tergantung kepada apakah prinsip-prinsip utama telah diikuti atau tidak, misalnya dalam mendistribusikan pelayanan publik telah menerapkan prinsip *justice as fairness* atau tidak. *Virtue ethics* muncul sebagai reaksi terhadap aliran/pendekatan utilitarianisme dan deontologi. Pendekatan ini menekankan keharusan berbuat baik, tidak karena dorongan mendapatkan hasil atau keharusan mengikuti kewajiban atau prinsip yang ditentukan.

Aplikasi etika dalam praktek dapat dilihat dari Kode Etik yang dimiliki oleh administrator publik / penyelenggara pelayanan publik. Kode etik di Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan profesi seperti dalam bidang hukum dan kedokteran. Keberadaan kode etik berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada. Kode etik harus diimplementasikan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika perlu ditegaskan agar publik semakin yakin bahwa pemerintah sungguh-sungguh akuntabel, seperti terlihat dalam gambar berikut :

Gambar 1:
Implementasi Kode Etik



Peraturan tentang kode etik pegawai negeri sipil telah dituangkan dalam PP No 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil menurut PP tersebut (pasal 1 ayat 2) adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dalam pasal 7 PP No 42 tahun disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap

diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Etika dalam bernegara diatur dalam pasal 8 meliputi :

- a. melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- c. menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
- e. akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- f. tanggap, terbuka, jujur, dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program Pemerintah;
- g. menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya Negara secara efisien dan efektif;
- h. tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

Adapun etika dalam berorganisasi terdapat dalam pasal 9 sebagai berikut :

- a. melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. menjaga informasi yang bersifat rahasia;

- c. melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
- d. membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
- e. menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
- f. memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
- g. patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
- h. mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
- i. berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.

Etika dalam masyarakat diatur dalam pasal 10 yang meliputi :

- a. mewujudkan pola hidup sederhana;
- b. memberikan pelayanan dengan empati hormat dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
- c. memberikan pelayanan secara cepat, tepal, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
- d. tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
- e. berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.

Etika terhadap diri sendiri diatur dalam pasal 11 meliputi :

- a. jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar.
- b. bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;

- c. menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
- d. berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
- e. memiliki daya juang yang tinggi;
- f. memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
- g. menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga;
- h. berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan.

Etika terhadap sesama Pegawai Negeri Sipil diatur dalam pasal 12 meliputi :

- a. saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yangberlainan;
- b. memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama Pegawai Negeri Sipil;
- c. saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
- d. menghargai perbedaan pendapat;
- e. menjunjung tinggi harkat dan martabat Pegawai Negeri Sipil;
- f. menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama Pegawai Negeri Sipil;
- g. berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas

semua Pegawai Negeri Sipil dalam memperjuangkan hak-haknya.

Dengan adanya kode etik bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan sebagai bagian dari upaya meningkatkan kualitas Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik maka penyelenggara pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut (UU No 25 tahun 2009 pasal 34) sebagai berikut :

1. Adil dan tidak diskriminatif
2. Cermat
3. Santun dan ramah
4. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut – larut
5. Profesional
6. Tidak mempersulit
7. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar
8. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara
9. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
10. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan
11. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta pelayanan public

12. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat
13. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan dan /atau kewenangan yang dimiliki
14. Sesuai dengan kepantasan
15. Tidak menyimpang dari prosedur.

Perilaku penyelenggara pelayanan publik seperti tercantum dalam pasal 34 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mempunyai kesamaan dengan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil yang terdapat dalam PP No 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Adanya kode etik akan melindungi perbuatan yang tidak profesional, ketaatan penyelenggara pelayanan publik terhadap kode etik merupakan ketaatan naluriah yang telah bersatu dengan pikiran, jiwa dan perilaku yang merupakan refleksi *self control*.

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah (pasal 1 UU No 5 tahun 2014 tentang ASN). ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip diantaranya: kode etik dan kode perilaku yang bertujuan menjaga martabat dan kehormatan ASN. Kode etik dan kode perilaku berisi pengaturan perilaku agar PegawaiASN(pasal 5) :

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggungjawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN;

1. dan melaksanakan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Peraturan Pemerintah No 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang merupakan penjabaran UU No 5 tahun 2014 menekankan pentingnya kode etik dalam beberapa pasalnya. Instansi pembina Jabatan Fungsional/JF memfasilitas penyusunan dan penetapan kode etik profesi dan kode perilaku JF (pasal 99). Organisasi profesi JF wajib menyusun kode etik dan kode perilaku profesi (pasal 101). Sistem Merit diharuskan menerapkan kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN (pasal 134). Pembentukan organisasi profesi dan penyusunan kode etik menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara/ Pegawai Negeri Sipil.

Penutup

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki sosok aparatur sipil negara/ pegawai negeri sipil, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka pencapaian

tujuan berbangsa maka pemerintah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada seluruh warga negara.

Pelayanan publik menurut UU No 25 tahun 2009 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/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada setiap warga negara penyelenggara pelayanan publik harus berdasarkan kode etik baik yang ada dalam peraturan sebagai aparatur sipil negara (PP No 42 tahun 2004) dan UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara maupun sebagai penyelenggara pelayanan publik (UU No 25 tahun 2009). Dalam PP No 42 tahun 2004 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil/ aparatur sipil negara wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Sesuai dengan amanah PP No 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu segera dibentuk organisasi profesi bagi yang belum ada dan menyusun kode etik dan kode perilaku. Kode etik menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya malpraktek, dan pada sisi lain

dapat untuk meningkatkan kinerja setiap aparatur sipil negara serta dapat menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Daftar Pustaka

- Ainur Rohman, Ahmad & dkk. 2010, Reformasi Pelayanan Publik, Malang, Averroes Press.
- Adeyinka O, Adebayo, 2014, *Ethical Issues in Public Service, International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 4, No. 5.
- Dorasamy, Nirmala, 2010, *Enhancing an ethical culture through purpose –directed leadership for improved public service delivery: A case for South Africa, African Journal of Business Management Vol.4 (1)*.
- Hardiyansyah, 2011, Kualitas Pelayanan Publik, Konsep Dimensi, Indikator dan Implementasinya, Yogyakarta, Gava Media.
- Keban, Yerimias T, 2008, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, konsep, teori dan isu, Yogyakarta, Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2002, Etika Administrasi Negara, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Lukman, Sampara, 2000, Manajemen Kualitas Pelayanan, Jakarta, STIA LAN Press
- ORI, 2016, Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan Hasil Penilaian Kepatuhan Terhadap Standar Pelayanan dan Kompetensi Penyelenggaraan Pelayanan Sesuai UU No 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Ringkasan Eksekutif, <http://www.ombudsman.go.id/index.php/laporan/laporan-penelitian.html>.
- Thoha, Miftah, 2008, Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Widodo, Joko, 2007, Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja,
Malang, Bayumedia.

Peraturan Pemerintah RI No 42 tahun 2004, tentang Pembinaan
Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah RI No 11 tahun 2017, tentang Manajemen
Pegawai Negeri Sipil

KODE ETIK PROFESI

Oleh :

Yosefine Br. S, Shelma Janu M, Frisca Windia H

Kode etik adalah hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik adalah persetujuan bersama, yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka, sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan. Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personalianya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral. Dalam pada itu kode etik bisa menjadi sarana untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi karena bagaimanapun juga organisasi hanya akan dapat meraih sasaran-sasaran akhirnya kalau setiap pegawai yang bekerja di dalamnya memiliki aktivitas dan perilaku yang baik. Maka disamping berfungsi sebagai patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi setiap unsur organisasi, kode etik dapat pula mendorong keberhasilan organisasi itu sendiri. Organisasi akan berhasil jika para pegawai memiliki inisiatif-inisiatif baik, teliti, jujur dan memiliki loyalitas yang tinggi. Kualitas-kualitas seperti inilah yang hendak dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan kode etik. Manfaat lain yang akan didapat dari perumusan kode etik ialah bahwa para aparat

akan memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari negara atas nama rakyat.

Pejabat yang mentaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah di atas kepentingan-kepentingannya akan karier dan kedudukan. Pejabat tersebut akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan. Oleh karena itu, kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai-nilai tersebut dalam tindakan-tindakan yang nyata. Dalam kaitan ini Frederickson dan Hart mengatakan bahwa sebagai aparat negara, para pejabat wajib menaati prosedur, tata kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Dan sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku. Dengan perkataan lain, seorang pejabat harus memiliki kewaspadaan profesional dan kewaspadaan profesional berarti bahwa dia harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan dengan kedudukannya sebagai seorang pembuat keputusan. Oleh karena itu, untuk mengetahui kode etik yang dimiliki oleh para pegawai maupun pejabat yang terdapat dalam suatu instansi yaitu sebagai berikut :

1. KODE ETIK APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)

Mengenai rumusan eksplisit kode etik yang berlaku bagi setiap pegawai atau pejabat pemerintah, ada banyak sumber yang bisa dilacak. Salah satu sumber formal yang sering disebut adalah ketentuan mengenai Sapta Prasetya KORPRI. Keputusan Musyawarah Nasional KORPRI yang ketiga, No. Kep-05/MUNAS/1989 tanggal 1 Juni 1989 tentang Penyempurnaan Kode Etik Korps Pegawai Republik Indonesia bahkan tegas-tegas menyatakan bahwa Sapta Prasetya inilah kode etik yang diberlakukan bagi para pegawai. Seorang pegawai atau pejabat akan dapat mengucapkan atau bahkan menghafal Sapta Prasetya maupun Sumpah Jabatan dengan mudah. Namun, perenungan, penghayatan, serta pengamalan dari apa yang mereka ucapkan itu yang jauh lebih penting. Masalahnya adalah bahwa masing-masing orang sering tidak menggunakan presepsi yang sama dalam menafsirkan butir-butir sumpah dan prasetya tersebut, apalagi sejak semula rumusan-rumusan itu memang hanya dimaksudkan sebagai gagasan dasar saja. Oleh sebab itu, untuk menerapkan kaidah-kaidah etis tersebut, para pegawai perlu merujuk kepada peraturan-peraturan kepegawaian yang lebih operasional. Salah peraturan yang dijadikan pedoman dalam berperilaku yaitu Undang-Undang NO. 25 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang didalamnya mengatur segala hal terkait dengan ASN (birokrat). Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud yaitu sebagai berikut:

- a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN;

1. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

2. KODE ETIK PROFESI HAKIM

Hakim merupakan seorang penegak hukum yang mempunyai fungsi yang penting dalam menyelesaikan sebuah perkara, yakni memberikan putusan terhadap perkara tersebut. Namun dalam memberikan putusan tersebut, hakim itu harus berada dalam keadaan yang bebas. Bebas maksudnya ialah hakim bebas mengadili, tidak dipengaruhi oleh apapun atau siapapun. hal ini menjadi penting karena jika hakim memberikan putusan karena dipengaruhi oleh suatu hal lain diluar konteks perkara maka putusan tersebut tida mencapai rasa keadilan yang diinginkan. Dalam menjalankan fungsinya sebagai seorang hakim, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh hakim yaitu tangguh, terampil dan tanggap.

Atas dasar persyaratan-persyaratan tersebut, pada tahun 1986 diadakan Rapat Kerja Para Ketua Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri dibawah pimpinan Mahkamah Agung. Hasil dari rapat tersebut ialah kode kehormatan hakim. Kode kehormatan hakim inilah yang menjadi kode etik bagi setiap hakim yang ada di Indonesia. Kemudian pada tanggal 23 bulan maret tahun 1988, IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia) menyetujui kode kehormatan hakim tersebut. Persetujuan ini menjadi pengokohan terhadap kode kehormatan hakim tersebut.

Kode kehormatan hakim tersebut berisi sikap batin dan lahiriah yang harus ditaati oleh seorang hakim atau biasa disebut dengan tri prasya hakim. Tri prasya hakim inilah yang menjadi dasar bagi seorang hakim dalam memberikan sebuah putusan terhadap sebuah perkara. Isi dari tri prasya hakim tersebut ialah :

1. Janji Hakim.

“Saya berjanji :

- a. Bahwa saya senantiasa akan menjunjung tinggi citra, wibawa dan martabat hakim Indonesia.
- b. Bahwa saya dalam menjalankan jabatan akan berpegang teguh pada Kode Kehormatan Hakim Indonesia.
- c. Bahwa saya bersedia menerima sanksi, apabila saya mencemarkan citra, wibawa dan martabat hakim Indonesia.

2. Pelambang atau Sifat Hakim.

- a. Kartika = Percaya (Bintang yang melambangkan Ketuhanan Yang Maha Esa), artinya percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing menurut dasar kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
- b. Cakra = Adil (Senjata ampuh dari Dewan Keadilan yang mampu memusnahkan segala kebatilan, kezaliman dan ketidakadilan). Jadi didalam kedinasan seorang hakim harus :
 1. Adil.
 2. Tidak berprasangka atau berat sebelah (memihak)..

3. Bersungguh-sungguh mencari kebenaran dan keadilan.
4. Memutus berdasarkan keyakinan hati nurani.
5. Sanggup mempertanggung jawabkan kepada Tuhan.

Sedangkan di Luar Kedinasan seorang hakim harus :

1. Saling harga menghargai.
 2. Tertib dan Lugas.
 3. Berpandangan luas.
 4. Mencari saling pengertian
- c. Candra (Bulan yang menerangi segala tempat yang gelap, sinar penerangan dalam kegelapan) berarti Bijaksana atau Berwibawa.

Di dalam Kedinasan :

1. Berkepribadian.
2. Bijaksana.
3. Berilmu.
4. Sabar.
5. Tegas.
6. Disiplin.
7. Penuh pengabdian pada pekerjaan.

Di luar kedinasan :

1. Dapat dipercaya.
2. Penuh rasa tanggung jawab.
3. Menimbulkan rasa hormat.

4. Anggun dan berwibawa.
- d. Sari (Bunga yang semerbak wangi mengharumi kehidupan masyarakat) berarti budi luhur atau berkelakuan tidak tercela.

Di dalam Kedinasan :

1. Tawakal.
2. Sopan.
3. Ingin meningkatkan pengabdian dalam tugas.
4. Bersemangat ingin maju (meningkatkan nilai peradilan).
5. Tenggang rasa.

Di luar Kedinasan :

1. Berhati-hati dalam pergaulan hidup.
 2. Sopan dan susila.
 3. Menyenangkan dalam pergaulan.
 4. Tenggang rasa.
 5. Berusaha menjadi tauladan bagi masyarakat sekelilingnya.
- e. Tirta = air (yang membersihkan segala kotoran didunia) yang mensyaratkan hakim harus jujur.

Di dalam kedinasan :

1. Jujur.
2. Merdeka (berdiri diatas semua pihak yang kepentingannya bertentangan, tidak membeda-bedakan orang).
3. Bebas dari pengaruh siapapun juga.
4. Sepi ing pamrih.
5. Tabah

Di luar Kedinasan :

1. Tidak boleh menyalahgunakan kepercayaan dan kedudukan.
2. Tidak boleh berjiwa mumpung.
3. Waspada.

3. Sikap Hakim

Pegangan mengenai sikap hakim dibedakan dalam 2 (dua) bidang yaitu :

1. Dalam Kedinasan, dibagi dalam 6 bagian :
 - 1) Sikap hakim dalam persidangan;
 - (a) Bersikap dan bertindak menurut garis-garis yang ditentukan dalam hukum acara yang berlaku.
 - (b) Tidak dibenarkan bersikap yang menunjukkan memihak atau bersimpati atau anti pati terhadap pihak-pihak yang berperkara.
 - (c) Harus bersikap sopan, tegas dan bijaksana dalam memimpin sidang, baik dalam ucapan maupun perbuatan.
 - (d) Harus menjaga kewibawaan dan kenikmatan persidangan.
 - 2) Sikap hakim terhadap sesama rekan;
 - (a) Memelihara dan memupuk hubungan kerja sama yang baik antara sesama rekan.

- (b) Memiliki rasa setia kawan, tenggang rasa dan saling menghargai antara sesama rekan.
 - (c) Memiliki kesadaran, kesetiaan, penghargaan terhadap korps hakim.
 - (d) Menjaga nama baik dan martabat rekan-rekan, baik didalam maupun diluar kedinasan.
- 3) Sikap hakim terhadap bawahan/pegawai;
- (a) Harus mempunyai sifat kepemimpinan terhadap bawahan.
 - (b) Membimbing bawahan untuk mempertinggi kecakapan.
 - (c) Harus mempunyai sifat sebagai seorang bapak/Ibu yang baik terhadap bawahan.
 - (d) Memelihara kekeluargaan antara bawahan dengan hakim.
 - (e) Memberi contoh kedisiplinan terhadap bawahan.
- 4) Sikap hakim terhadap atasan;
- (a) Taat kepada pimpinan atasan.
 - (b) Menjalankan tugas-tugas yang telah digariskan oleh atasan dengan jujur dan iklas.
 - (c) Berusaha memberi saran-saran yang membangun kepada atasan.

- (d) Mempunyai kesanggupan untuk mengeluarkan / mengemukakan pendapat kepada atasan tanpa meninggalkan norma-norma kedinasan.
- (e) Tidak dibenarkan mengadakan resolusi terhadap atasan dalam bentuk apapun.

Dalam menjalankan pengawasan terhadap hakim sebenarnya terdapat lembaga-lembaga lainnya, yakni lembaga pengawasan internal dan lembaga pengawasan eksternal. Lembaga internal terdiri dari, WASKAT, WASNAL, dan Majelis kehormatan hakim. Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh dewan kehormatan hakim. Sedangkan sanksi bagi hakim yang melanggar kode etiknya ialah sebagai berikut :

1. Memberikan rekomendasi jika ada laporan hakim tersebut melakukan perbuatan atau tindakan yang melanggar kode etik, adalah dengan melakukan Mutasi terhadap hakim tersebut ke daerah yang sangat terpencil, dengan harapan hakim tersebut akan mengambil pelajaran dari perbuatan yang telah dilakukan.
2. Bahkan ada yang dibebaskan-tugaskan sebagai hakim jika terlibat kasus atau perkara dan perkara tersebut diajukan di Pengadilan, biasanya hakim tersebut dibebaskan-tugaskan terlebih dahulu oleh Ketua Pengadilan Tinggi atau Ketua Mahkamah Agung sampai perkara atau kasus yang ditangani selesai diputus di Pengadilan. Jika hakim

tersebut terbukti bersalah maka akan dicopot atau dipecat dari jabatannya, tapi kalau tidak terbukti bersalah maka biasanya dilakukan rehabilitasi dan hakim tersebut akan menjalankan tugasnya sebagai hakim seperti semula.

3. Melakukan pemecatan atau pencopotan jabatan sebagai hakim jika ternyata menyalahgunakan jabatannya yang diberikan kepadanya.

3. KODE ETIK PROFESI DOKTER

Etika kedokteran merupakan seperangkat perilaku anggota profesi kedokteran dalam hubungannya dengan klien / pasien, teman sejawat dan masyarakat umumnya serta merupakan bagian dari keseluruhan proses pengambilan keputusan dan tindakan medic ditinjau dari segi norma-norma / nilai-nilai moral. Pencapaian kesehatan optimal sebagai hak asasi manusia merupakan salah satu unsur kesejahteraan umum yang akan turut menjamin terwujudnya pembangunan kesehatan dalam meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang. Untuk mencapai hal tersebut perlu diciptakan berbagai upaya kesehatan kepada seluruh masyarakat. Dokter sebagai salah satu komponen utama pemberi pelayanan kesehatan masyarakat mempunyai peran yang sangat penting dan terkait secara langsung dengan proses pelayanan kesehatan dan mutu pelayanan yang diberikan. Ilmu pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku sebagai kompetensi yang didapat selama pendidikan akan merupakan landasan

utama bagi dokter untuk dapat melakukan tindakan kedokteran dalam upaya pelayanan kesehatan. Pendidikan kedokteran pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan mutu kesehatan bagi seluruh masyarakat.

Tujuan dari etika profesi dokter adalah untuk mengantisipasi atau mencegah terjadinya perkembangan yang buruk terhadap profesi dokter dan mencegah agar dokter dalam menjalani profesinya dapat bersikap professional maka perlu kiranya membentuk kode etik profesi kedokteran untuk mengawal sang dokter dalam menjalankan profesinya tersebut agar sesuai dengan tuntutan ideal. Tuntutan tersebut kita kenal dengan kode etik profesi dokter.

SK PB IDI no 221/PB/A.4/04/2002 tanggal 19 April 2002 tentang penerapan Kode Etik Kedokteran Indonesia sebagai berikut :

Kewajiban Umum

1. Setiap dokter harus menjunjung tinggi, menghayati dan mengamalkan Sumpah Dokter.
2. Seorang dokter harus senantiasa melakukan profesinya menurut ukuran yang tertinggi.
3. Dalam melakukan pekerjaan kedokterannya seorang dokter tidak boleh dipengaruhi oleh pertimbangan keuntungan pribadi.
4. Perbuatan berikut dipandang bertentangan dengan etik :
 - a) Setiap perbuatan yang memuji diri sendiri
 - b) Secara sendiri atau bersama-sama menerapkan pengetahuan dan keterampilan kedokteran dalam segala bentuk tanpa kebebasan profesi

- c) Menerima imbalan selain daripada yang layak sesuai jasanya kecuali dengan keikhlasan sepengetahuan dan atau kehendak penderita.
5. Tiap perbuatan atau nasehat yang mungkin melemahkan daya tahan makhluk insani baik jasmani atau rohani hanya diberikan untuk kepentingan penderita.
 6. Setiap dokter harus senantiasa berhati-hati dalam mengumumkan dan menerapkan setiap penemuan teknik atau pengobatan baru yang belum diuji kebenarannya.
 7. Seorang dokter hanya memberi keterangan atau pendapat yang dapat dibuktikan kebenarannya.
 8. Dalam melakukan pekerjaannya, seorang dokter harus mengutamakan/mendahulukan kepentingan masyarakat dan memperhatikan semua aspek pelayanan kesehatan yang menyeluruh (promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif), serta berusaha menjadi pendidik dan pengabdian masyarakat yang sebenarnya.
 9. Setiap dokter dalam bekerjasama dengan para pejabat dibidang kesehatan dan bidang lainnya serta masyarakat lainnya harus memelihara saling pengertian sebaik-baiknya.
 10. Setiap dokter harus senantiasa mengingat akan kewajiban melindungi hidup makhluk insani
 11. Setiap dokter wajib bersikap tulus ikhlas dan mempergunakan segala ilmu dan ketrampilannya untuk kepentingan

penderitanya. Dalam hal ia tidak mampu melakukan pemeriksaan atau pengobatan, maka ia wajib merujuk penderita kepada dokter lain yang mempunyai keahlian dalam penyakit tersebut.

12. Setiap dokter harus memberikan kesempatan kepada penderita agar senantiasa dapat berhubungan dengan keluarga dan penasehatnya dalam beribadat dan atau dalam masalah lainnya.
13. Setiap dokter wajib merahasiakan segala sesuatu yang diketahui tentang seorang penderita, bahkan juga setelah penderita itu meninggal dunia.

Kewajiban Dokter Terhadap Diri Sendiri

1. Setiap dokter harus memelihara kesehatannya, supaya dapat bekerja dengan baik.
2. Setiap dokter hendaklah senantiasa mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan tetap setia kepada cita-citanya yang luhur.

4. KODE ETIK PROFESI NOTARIS

Profesi notaris merupakan salah satu profesi yang cukup banyak diminati di bidang hukum. Profesi notaris sendiri telah diatur dalam sebuah kode etik notaris yang berdiri di bawah INI (Ikatan Notaris Indonesia) dan berpayung hukum dibawah hukum positif Indonesia. Menurut pasal 1 huruf b Kode Etik Notaris, kode etik notaris merupakan suatu kumpulan peraturan atau kaidah moral yang ditentukan oleh sebuah perkumpulan bernama Ikatan Notaris Indonesia

(INI) yang berisi tentang segala hak dan kewajiban profesi notaris, termasuk para pejabat sementara notaris, notaris pengganti, dan notaris pengganti khusus.

INI merupakan satu-satunya wadah atau perkumpulan para notaris berbadan hukum yang ada di Indonesia. Perkumpulan ini telah berdiri sejak 1 Juli 1908 dan mendapat status badan hukum resmi sejak 5 September 1908. INI merupakan lembaga yang diakui dan disebut dalam hukum positif yaitu UU No 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Kode etik notaris ini mengatur segala perbuatan dan perilaku notaris baik pada saat dinas maupun kehidupan sehari-hari karena sifatnya yang berada di bawah payung hukum, ketentuan dalam kode etik notaris ini harus dipatuhi oleh seluruh notaris yang berada di wilayah NKRI. Dalam kode etik tersebut memuat kewajiban notaris, hak notaris, larangan notaris dan pengecualiannya, serta sanksi atas pelanggaran yang dilakukan. Kesemua peraturan tersebut mengacu pada UU no 30 tahun 2004 tentang jabatan notaris. Beberapa kewajiban notaris di antaranya:

1. Memiliki akhlak dan moral yang baik.
2. Berkepribadian baik dan jujur.
3. Membela kepentingan perkumpulan notaris.
4. Mengabdikan diri pada masyarakat, bangsa serta negara.
5. Memberikan jasa pembuatan akta notaris.
6. Memiliki kantor sendiri yang berada di wilayah Indonesia.
7. Mengikuti aturan mengenai honorarium notaris.

8. Berperilaku baik terhadap klien.
9. Mematuhi segala peraturan berdasarkan hukum positif Indonesia.
10. Mengucapkan sumpah jabatan notaris yang isinya terdapat pada UU tentang notaris.

Sedangkan untuk larangan profesi notaris di antaranya,

1. Berkantor lebih dari 1 wilayah.
2. Memasang papan nama kantor di luar wilayah kantor.
3. Memasang iklan mengenai publikasi dan promosi dirinya.

Hal ini bertentangan dengan kode etik profesi notaris sekaligus UU nomor 30 tahun 2004. Melanggar sumpah jabatan juga termasuk larangan dalam kode etik ini. Pengecualiannya, notaris diperbolehkan untuk memasang penunjuk jalan menuju kantornya tanpa disertai dengan nama notaris. Hal ini dikarenakan profesi notaris bukanlah profesi yang *profit oriented* dan mengharapkan keuntungan, namun notaris di sini merupakan pejabat negara. Selain itu notaris juga dilarang untuk melakukan hal yang dapat memicu persaingan usaha antar notaris, menetapkan honorarium yang lebih tinggi maupun lebih rendah dari yang telah ditetapkan, dan juga mencela akta yang dibuat oleh notaris lain.

Jika terjadi kesalahan dalam membuat akta, sebaiknya notaris mengingatkan namun tidak dalam bentuk celaan ataupun menggurui. Hal ini untuk mencegah timbulnya perselisihan dan juga persaingan antar notaris. Apabila ketentuan tersebut dilanggar, menurut kode etik

notaris ini akan terdapat beberapa sanksi untuk pelanggaran-pelanggaran tersebut. Sanksi tersebut berupa peringatan, teguran, skroking atau penghentian sementara, hingga pemecatan dan pemecatan tidak hormat dari anggota perkumpulan INI (Ikatan Notaris Indonesia).

5. KODE ETIK PROFESI GURU

Pada dasarnya guru adalah tenaga professional di bidang kependidikan yang memiliki tugas mengajar, mendidik, dan membimbing anak didik agar menjadi manusia yang berpribadi Pancasila (kepribadian bangsa). Dengan demikian, guru memiliki kedudukan yang sangat penting dan tanggung jawab yang sangat besar dalam menangani berhasil atau tidaknya program pendidikan. Kalau boleh dikatakan sedikit secara ideal, baik atau buruknya suatu bangsa di masa mendatang banyak terletak di tangan guru.

Kode Etik Guru adalah norma dan asas yang disepakati dan diterima oleh guru-guru Indonesia. Sebagai pedoman sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas profesi sebagai pendidik, anggota masyarakat dan warga negara. Kode Etik Guru merupakan pedoman sikap dan perilaku bertujuan menempatkan guru sebagai profesi terhormat, mulia, dan bermartabat yang dilindungi undang-undang. Kode Etik Guru berfungsi sebagai seperangkat prinsip dan norma moral yang melandasi pelaksanaan tugas dan layanan profesional guru dalam hubungannya dengan peserta didik, orangtua/wali siswa,

sekolah dan rekan seprofesi, organisasi profesi, dan pemerintah sesuai dengan nilai-nilai agama, pendidikan, sosial, etika dan kemanusiaan.

Adapun Isi Pokok Kode Etik Guru dan Dosen adalah sebagai berikut:

1. Kewajiban beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Menjunjung tinggi hukum dan peraturan yang berlaku.
3. Mematuhi norma dan etika susila.
4. Menghormati kebebasan akademik.
5. Melaksanakan tridarma perguruan tinggi.
6. Menghormati kebebasan mimbar akademik.
7. Mengikuti perkembangan ilmu.
8. Mengembangkan sikap obyektif dan universal.
9. Menghargai hasil karya orang lain.
10. Menciptakan kehidupan sekolah/kampus yang kondusif.
11. Mengutamakan tugas dari kepentingan lain.
12. Pelanggaran terhadap kode etik guru dan dosen dapat dikenai sanksi akademik, administrasi dan moral.

Kode Etik Guru Indonesia bersumber dari :

1. Nilai-nilai agama dan Pancasila.
2. Nilai-nilai kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional.
3. Nilai-nilai jati diri, harkat dan martabat manusia yang meliputi perkembangan kesehatan jasmaniah, emosional, intelektual, sosial, dan spiritual,

6. KODE ETIK KEPOLISIAN

Keberhasilan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan melindungi, mengayomi sertabmelayani masyarakat, selain ditentukan oleh perilaku terpuji setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia ditengah masyarakat. Guna mewujudkan sifat kepribadian tersebut, setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya senantiasa terpanggil untuk menghayatidan menjiwai etika profesi kepolisian yang tercermin pada sikap dan perilakunya, sehingga terhindar dari perbuatan tercela dan penyalahgunaan wewenang.

Etika profesi kepolisian merupakan kristalisasi nilai-nilai Tribrata yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila serta mencerminkan jati diri setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam wujud komitmen moral yang meliputi pada pengabdian, kelembagaan dan kenegaraan, selanjutnya disusun kedalam Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia mengikat secara moral, sikap dan perilaku setiap anggota Polri. Pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia harus dipertanggung jawabkan di hadapan Sidang Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia guna pemuliaan profesi kepolisian.

Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat berlaku juga pada semua organisasi yang menjalankan fungsi Kepolisian di Indonesia. Pembinaan kemampuan profesi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam mengemban tugas pokoknya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 dilaksanakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalaman penugasan secara berjenjang, berlanjut dan terpadu. Selanjutnya setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 diwajibkan untuk menghayati dan menjiwai etika profesi Kepolisian yang tercermin dalam sikap dan perilakunya dalam kedinasan maupun kehidupannya sehari-hari.

Etika profesi Kepolisian memuat 3 (tiga) substansi etika yaitu Etika Pengabdian, Kelembagaan dan Kenegaraan yang dirumuskan dan disepakati oleh seluruh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga menjadi kesepakatan bersama sebagai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memuat komitmen moral setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kristalisasi nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Tribrata dan dilandasi oleh nilai-nilai luhur Pancasila. Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan pedoman perilaku dan sekaligus pedoman moral bagi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai upaya pemuliaan terhadap profesi kepolisian, yang berfungsi sebagai pembimbing pengabdian, sekaligus menjadi pengawas hati

nurani setiap anggota agar terhindar dari perbuatan tercela dan penyalahgunaan wewenang.

Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk pertama kali ditetapkan oleh Kapolri dengan Surat Keputusan Kapolri No. Pol : Skep/213/VII/1985 tanggal 1 Juli 1985 yang selanjutnya naskah dimaksud terkenal dengan Naskah Ikrar Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia beserta pedoman pengalamannya. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 tahun 1997 dimana pada pasal 23 mempersyaratkan adanya Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka pada tanggal 7 Maret 2001 diterbitkan buku Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Keputusan Kapolri No. Pol : Kep/05/III/2001 serta buku Petunjuk Administrasi Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Keputusan KaPolri No. Pol : Kep/04/III/2001 tanggal 7 Maret 2001.

Selanjutnya perumusan Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia memuat norma perilaku dan moral yang disepakati bersama serta dijadikan pedoman dalam melaksanakan tugas dan wewenang bagi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga dapat menjadi pendorong semangat dan rambu-rambu nurani setiap anggota untuk pemuliaan profesi Kepolisian guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan organisasi pembina profesi Kepolisian yang berwenang membentuk Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia

di semua tingkat organisasi, selanjutnya berfungsi untuk menilai dan memeriksa pelanggaran yang dilakukan oleh anggota terhadap ketentuan Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam Perkap No 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Polri Pasal 21 dijelaskan bahwa ada 7 jenis sanksi pelanggar Kode Etik Profesi Polri yaitu :

1. Perilaku Pelanggar dinyatakan sebagai perbuatan tercela; sanksi ini merupakan sanksi tertulis yang menyatakan bahwa perbuatan pelanggar telah menciderai nilai-nilai kode etik profesi Polri.
2. Kewajiban Pelanggar untuk meminta maaf secara lisan dihadapan Sidang KKEP dan/atau secara tertulis kepada pimpinan Polri dan pihak yang dirugikan; sanksi ini bersifat perintah dan harus dilakukan oleh pelanggar kepada pihak yang dirugikan.
3. Kewajiban Pelanggar untuk mengikuti pembinaan mental kepribadian, kejiwaan, keagamaan dan pengetahuan profesi, sekurang-kurangnya 1 (satu) minggu dan paling lama 1 (satu) bulan; sanksi ini bersifat perintah yang ditujukan untuk membina mental kepribadian pelanggar sehingga dapat sejalan kembali dengan nilai-nilai kode etik profesi Polri.
4. Dipindahtugaskan ke jabatan berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun; sanksi ini bersifat rekomendasi dimana pelanggar direkomendasikan untuk dimutasi dari jabatan yang sedang diduduki.

5. Dipindahtugaskan ke fungsi berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun; sanksi ini bersifat rekomendasi dimana pelanggar direkomendasikan untuk dimutasi dari satuan fungsi asal ke satuan fungsi yang lain.
6. Dipindahtugaskan ke wilayah berbeda yang bersifat Demosi sekurang- kurangnya 1 (satu) tahun; sanksi ini bersifat rekomendasi dimana pelanggar direkomendasikan untuk dimutasi dari wilayah hukum satu ke wilayah hukum yang lain.
7. PTDH sebagai anggota Polri. Sanksi ini dijatuhkan apabila terdapat kondisi antara lain : terduga pelanggar dihukum pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, diketahui memberikan keterangan palsu saat mendaftar sebagai anggota Polri, melakukan usaha atau perbuatan yang bertujuan mengubah Pancasila dan menentang negara, menjadi anggota partai politik, dijatuhi hukuman disiplin lebih dari 3 kali, dan lainnya sesuai yang tercantum dalam pasal 21 ayat (3).

7. KODE ETIK PENGACARA

Setiap profesi termasuk Advokat menggunakan sistem etika, terutama untuk menyediakan struktur yang mampu menciptakan disiplin tata kerja, dan menyediakan garis batas tata nilai yang bisa dijadikan acuan para profesional untuk menyelesaikan dilemma etika

yang dihadapi saat menjalankan fungsi pengemban profesinya sehari-hari. Sistem etika tersebut bisa juga menjadi parameter bagi berbagai problematika profesi pada umumnya, seperti menjaga kerahasiaan dalam hubungan klien profesional, konflik kepentingan yang ada, dan isu-isu yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial profesi.

Advokat sebagai profesi terhormat (*officium nobile*) yang dalam menjalankan profesinya berada di bawah perlindungan hukum, Undang-undang dan kode etik, memiliki kebebasan yang didasarkan kepada kehormatan dan kepribadian Advokat yang berpegang teguh kepada kemandirian, kejujuran, kerahasiaan, dan keterbukaan.

Di dalam Bab II Pasal 2 Kode Etik Advokat Indonesia Tentang Kepribadian Advokat, disebutkan:

“Advokat Indonesia adalah warga Negara Indonesia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bersikap satria, jujur dalam mempertahankan keadilan dan kebenaran dilandasi moral yang tinggi, luhur dan mulia, dan yang dalam melaksanakan tugasnya menjunjung tinggi hukum, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, kode etik Advokat serta sumpah jabatannya”.

Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bersikap satria, jujur dalam mempertahankan keadilan dan kebenaran dilandasi moral yang tinggi, luhur dan mulia, dan yang dalam melaksanakan tugasnya menjunjung tinggi hukum, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, kode etik Advokat serta sumpah jabatannya adalah “kepribadian yang

harus dimiliki oleh setiap Advokat”. Kode etik yang mengatur mengenai kepribadian advokat sangat berkaitan erat dengan Ethika. Ethika merupakan filsafat moral untuk mendapatkan petunjuk tentang perilaku yang baik, berupa nilai-nilai luhur dan aturan-aturan pergaulan yang baik dalam hidup bermasyarakat dan kehidupan pribadi seseorang. Ethika moral ini menumbuhkan kaedah-kaedah atau norma-norma ethika yang mencakup teori nilai tentang hakekat apa yang baik dan apa yang buruk, dan teori tentang perilaku (*conduct*) tentang perbuatan mana yang baik dan mana yang buruk.

Dari ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 3 huruf a. Kode Etik Advokat Indonesia dapat disimpulkan bahwa seorang advokat, dalam menjalankan profesinya, harus selalu berpedoman kepada:

- a. Kejujuran profesional (*professional honesty*) sebagaimana terungkap dalam Pasal 3 huruf a. Kode Etik Advokat Indonesia dalam kata-kata “Oleh karena tidak sesuai dengan keahilannya”,
- b. Suara hati nurani (*dictate of conscience*)

Keharusan bagi setiap advokat untuk selalu berpihak kepada yang benar dan adil dengan berpedoman kepada suara hati nuraninya berarti bahwa bagi advokat Indonesia tidak ada pilihan kecuali menolak setiap perilaku yang berdasarkan “he who pays the piper calls the tune” karena pada hakikatnya perilaku tersebut adalah pelacuran profesi advokat.

Uraian penting mengenai Kode Etik Advokat meliputi apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seorang Advokat yang dipilah menjadi beberapa bagian antara lain:

1. Etika Kepribadian Advokat

Advokat Indonesia adalah warga negara Indonesia yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bersikap satria, jujur, dalam mempertahankan keadilan dan kebenaran dilandasi moral yang tinggi, luhur dan mulia, dan dalam melaksanakan tugasnya menjunjung tinggi hukum, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, kode etik advokat serta sumpah jabatannya (Pasal 2 Kode Etik Advokat)

Etika Kepribadian Advokat juga ditegaskan dalam Pasal 3 Kode Etik Advokat bahwa :

- a. Advokat dapat menolak untuk memberikan nasihat dan bantuan hukum karena pertimbangan keahlian dan bertentangan dengan hati nuraninya, tetapi tidak dapat menolak dengan alasan karena perbedaan agama, kepercayaan, suku, keturunan, jenis kelamin, keyakinan politik dan atau kedudukan sosialnya.
- b. Tidak semata-mata mencari imbalan material, tetapi lebih mengutamakan tegaknya hukum, keadilan, dan kebenaran.
- c. Bekerja dengan bebas dan mandiri serta tidak dipengaruhi oleh siapapun dan wajib menjunjung tinggi hak asasi manusia dalam negara hukum Indonesia.

- d. Memegang teguh rasa solidaritas sesama advokat dan wajib membela secara cuma-cuma teman sejawat yang yang diduga atau didakwa dalam perkara pidana.
 - e. Wajib memberikan bantuan hukum dan pembelaan hukum kepada teman sejawat yang diduga atau didakwa dalam suatu perkara pidana atas permintaannya atau karena penunjukan organisasi profesi.
 - f. Dsb.
2. Etika Hubungan Dengan Klien.

Bahwa sejatinya advokat juga harus menjaga etika dengan kliennya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 Kode Etik Advokat, yang menyatakan hal-hal sebagai berikut :

- a. Advokat dalam perkara perdata harus mengutamakan penyelesaian dengan jalan damai.
- b. Tidak dibenarkan memberikan keterangan yang dapat menyesatkan klien mengenai perkara yang sedang diurusnya.
- c. Tidak dibenarkan memberikan jaminan bahwa perkaranya akan menang.
- d. Dalam menentukan honorarium, Advokat wajib mempertimbangkan kemampuan klien.

Demikian pula hanya PERADI pula yang secara tegas mengatur tentang Kode Etik Advokat. Kode Etik Advokat yang terakhir dan berlaku untuk semua organisasi/assosiasi Advokat di Indonesia telah disahkan pada tanggal 23 Mei 2002 di Jakarta oleh 7 Assosiasi

Advokat yang tergabung menjadi satu wadah tunggal yang selanjutnya disebut Komite Kerja Advokat Indonesia (KKAI).

SANKSI PIDANA DAN PERDANA KODE ETIK ADVOKAT

Pasal 16 berbunyi :

1. Hukuman yang diberikan dalam keputusan dapat berupa:
 - g. Peringatan biasa.
 - h. Peringatan keras.
 - i. Pemberhentian sementara untuk waktu tertentu.
 - j. Pemecatan dari keanggotaan organisasi profesi.
2. Dengan pertimbangan atas berat atau ringannya sifat pelanggaran Kode Etik Advokat dapat dikenakan sanksi:
 - a. Peringatan biasa bilamana sifat pelanggarannya tidak berat.
 - b. Peringatan keras bilamana sifat pelanggarannya berat atau karena mengulangi kembali melanggar kode etik dan atau tidak mengindahkan sanksi peringatan yang pernah diberikan.
 - c. Pemberhentian sementara untuk waktu tertentu bilamana sifat pelanggarannya berat, tidak mengindahkan dan tidak menghormati ketentuan kode etik atau bilamana setelah mendapat sanksi berupa peringatan keras masih mengulangi melakukan pelanggaran kode etik.
 - d. Pemecatan dari keanggotaan organisasi profesi bilamana dilakukan pelanggaran kode etik dengan maksud dan tujuan merusak citra serta martabat kehormatan profesi Advokat yang

wajib dijunjung tinggi sebagai profesi yang mulia dan terhormat.

3. Pemberian sanksi pemberhentian sementara untuk waktu tertentu harus diikuti larangan untuk menjalankan profesi advokat diluar maupun dimuka pengadilan.
4. Terhadap mereka yang dijatuhi sanksi pemberhentian sementara untuk waktu tertentu dan atau pemecatan dari keanggotaan organisasi profesi disampaikan kepada Mahkamah Agung untuk diketahui dan dicatat dalam daftar Advokat.

8. KODE ETIK JURNALIS

Kemerdekaan berpendapat, berekspresi, dan pers adalah hak asasi manusia yang dilindungi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB. Kemerdekaan pers adalah sarana masyarakat untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi, guna memenuhi kebutuhan hakiki dan meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Dalam mewujudkan kemerdekaan pers itu, wartawan Indonesia juga menyadari adanya kepentingan bangsa, tanggung jawab sosial, keberagaman masyarakat, dan norma-norma agama.

Dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban dan peranannya, pers menghormati hak asasi setiap orang, karena itu pers dituntut profesional dan terbuka untuk dikontrol oleh masyarakat. Untuk menjamin kemerdekaan pers dan memenuhi hak publik untuk

memperoleh informasi yang benar, wartawan Indonesia memerlukan landasan moral dan etika profesi sebagai pedoman operasional dalam menjaga kepercayaan publik dan menegakkan integritas serta profesionalisme. Atas dasar itu, wartawan Indonesia menetapkan dan menaati Kode Etik Jurnalistik yang ditetapkan Dewan Pers melalui Peraturan Dewan Pers Nomor: 6/Peraturan-DP/V/2008 Tentang Pengesahan Surat Keputusan Dewan Pers Nomor 03/SK-DP/III/2006 tentang Kode Etik Jurnalistik Sebagai Peraturan Dewan Pers yaitu sebagai berikut :

Pasal 1 :

Wartawan Indonesia bersikap independen, menghasilkan berita yang akurat, berimbang, dan tidak beritikad buruk.

Pasal 2 :

Wartawan Indonesia menempuh cara-cara yang profesional dalam melaksanakan tugas jurnalistik.

Pasal 3 :

Wartawan Indonesia selalu menguji informasi, memberitakan secara berimbang, tidak mencampurkan fakta dan opini yang menghakimi, serta menerapkan asas praduga tak bersalah.

Pasal 4 :

Wartawan Indonesia tidak membuat berita bohong, fitnah, sadis, dan cabul.

Pasal 5 :

Wartawan Indonesia tidak menyebutkan dan menyiarkan identitas korban kejahatan susila dan tidak menyebutkan identitas anak yang menjadi pelaku kejahatan.

Pasal 6 :

Wartawan Indonesia tidak menyalahgunakan profesi dan tidak menerima suap.

Pasal 7 :

Wartawan Indonesia memiliki hak tolak untuk melindungi narasumber yang tidak bersedia diketahui identitas maupun keberadaannya, menghargai ketentuan embargo, informasi latar belakang, dan off the record sesuai dengan kesepakatan.

Pasal 8 :

Wartawan Indonesia tidak menulis atau menyiarkan berita berdasarkan prasangka atau diskriminasi terhadap seseorang atas dasar perbedaan suku, ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, dan bahasa serta tidak merendahkan martabat orang lemah, miskin, sakit, cacat jiwa atau cacat jasmani.

Pasal 9 :

Wartawan Indonesia menghormati hak narasumber tentang kehidupan pribadinya, kecuali untuk kepentingan publik.

Pasal 10 :

Wartawan Indonesia segera mencabut, meralat, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai dengan permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa.

Pasal 11 :

Wartawan Indonesia melayani hak jawab dan hak koreksi secara proporsional.

Penilaian akhir atas pelanggaran kode etik jurnalistik dilakukan Dewan Pers. Sanksi atas pelanggaran kode etik jurnalistik dilakukan oleh organisasi wartawan dan atau perusahaan pers.

Demikianlah, kode etik mencoba merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, dalam hal ini pada tugas-tugas administrasi negara. Sudah barang tentu kode etik sekadar merupakan pedoman bertindak. Mengenai pelaksanaannya dalam perilaku nyata, tergantung kepada niat baik dan sentuhan moral yang ada dalam diri para pegawai atau pejabat sendiri. Namun, karena kode etik dirumuskan untuk penyempurnaan pekerjaan, mencegah hal-hal yang buruk, dan untuk kepentingan bersama, maka setiap pegawai dan pejabat diharapkan menaatinya dengan kesadaran yang tulus. Paham idealisme etik mengatakan bahwa pada dasarnya setiap manusia adalah baik dan suka hal-hal yang baik. Apabila ada orang-orang yang menyimpang dari kebaikan, itu semata-mata karena dia tidak tahu norma untuk bertindak dengan baik atau tidak tahu cara-cara bertindak yang menuju ke arah

kebaikan. Hal yang diperlukan adalah suatu peringatan dan sentuhan nurani yang terus menerus untuk menggugah kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi antar individu.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Kumorotomo, Wahyudi.2013.*Etika Administrasi Negara*.Jakarta : Raja Grafindo Persada.

UNDANG-UNDANG :

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Dewan Pers Nomor: 6/Peraturan-DP/V/2008 Tentang Pengesahan Surat Keputusan Dewan Pers Nomor 03/SK-DP/III/2006 tentang Kode Etik Jurnalistik Sebagai Peraturan Dewan Pers.

Keputusan Kapolri No. Pol : Kep/05/III/2001 serta buku Petunjuk Administrasi Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Keputusan KaPolri No. Pol : Kep/04/III/2001 tanggal 7 Maret 2001.

SK PB IDI no 221/PB/A.4/04/2002 tanggal 19 April 2002 tentang penerapan Kode Etik Kedokteran Indonesia

WEBSITE :

<https://idicabangkotabaru.wordpress.com/kode-etik-kedokteran-indonesia/> diunduh pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 13.03 WIB.

<http://arifinhartanto.blogspot.co.id/2015/03/kode-etik-dalam-profesi-notaris.html?m=1> diunduh pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 13.12 WIB.

<http://ptunpalangkaraya.go.id/files/248783Kode%20Etik%20Dan%20Profesi%20Hakim.pdf> diunduh pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 13.20 WIB.

www.pgri.or.id/download/category/140-kode-etik-guru.html?...441:kode-etik-gurudiunduh pada tanggal 26 Mei 2017 pukul 15.15 WIB.

<https://yogiearieffadillah.wordpress.com/2016/01/30/kode-etik-kepolisian/> diunduh pada tanggal 27 Mei 2017 pukul 20.30 WIB.

<http://dewanpers.or.id/peraturan/detail/190/kode-etik-jurnalistikdiunduh> tanggal 27 Mei 2017 pukul 20.37 WIB.

<https://obbieahmed.wordpress.com/tugas-profesi-ethic-2/kode-etik-pengacara-advokat/> diunduh pada tanggal 27 Mei 2017 pukul 20.45 WIB.

Konsep Dasar Etika Administrasi.

Oleh :

Drs. Mochamad Mustam, MS.*

Konsep

Apakah konsep itu ? Konsep berasal dari bahasa Latin “*concipere*” yang mempunyai beberapa arti, yaitu mencakup, mengandung, mengambil, menyedot, dan menangkap. Kata bendanya adalah “*conceptus*” yang berarti lebih sempit tangkapan. Jika merujuk dari kata benda *conceptus* ini, maka kata konsep berarti tangkapan. Dalam hal ini maksudnya adalah jika intelek manusia menangkap sesuatu fenomena yang terwujud, maka hasilnya adalah intelek itu membuat sebuah konsep, jadi buah atau hasil tangkapan intelek itulah yang disebut konsep. Di Indonesia konsep ini lebih banyak diterjemahkan sebagai pengertian atau definisi yang terkadang mempunyai arti yang lebih luas.

Bagaimana konsep dibangun ? Konsep ini adalah sebagai buah hasil dari proses akal budi atau sering juga disebut intelek atau akal pikiran, atau juga logika manusia. Jadi jika dilihat secara subyektif konsep itu adalah suatu aksi intelek yang dipergunakan untuk menangkap sesuatu fenomena yang terwujud baik konkrit maupun abstrak. Sedangkan jika dilihat secara obyektif konsep itu adalah buah hasil yang ditangkap oleh aksi intelektual manusia tersebut.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Oleh karena itu proses membangun konsep ini adalah merupakan sebuah proses mental. Yang perlu dipaerhatikan dalam hal ini adalah adanya perbedaan antara tangkapan yang dihasilkan dari proses mental intelektual dengan hasil tangkapan dari inderawi. Misalnya hasil tangkapan dari proses melihat dengan mata, atau mendengar dengan telinga, atau juga membayangkan dengan pikiran adalah berbeda dengan proses aksi intelek yang dimaksud. Hasil melihat dengan mata, mendengar dengan telinga atau membayangkan dengan pikiran adalah bukan konsep seperti yang dimaksudkan disini. Konsep dibangun dengan proses mental intelektual yang bersifat rohani dan jasmani sekaligus. Intelek adalah kemampuan yang tidak tergantung pada suatu organ jasmani yaitu indera yang ada beberapa yang sering disebut dengan panca indera yang hasil tangkapan masing-masing indera itu sifatnya berbeda-beda. Sedangkan intelek itu hanya satu namun kemampuan intelek itu mempunyai bermacam-macam fungsi seperti menangkap fenomena, membuat konsep, membuat berbagai keputusan atau solusi, melakukan refleksi, mengabstraksi, menyimpulkan, dan menentukan atau memilih keputusan atau solusi. Manusia adalah makhluk rohani dan jasmani, yang keberadaanya tidak sekedar berdampingan, tetapi keduanya merupakan satu kesatuan substansial, yang diantara keduanya secara kodrati mempunyai penghubung sehingga terdapat kontinuitas. Maka pada manusia terdapat kemampuan yang bisa mengolah “kesan” sebagai hasil tangkapan inderawi tadi untuk bisa diketahui oleh intelexnya, kemampuan ini adalah sering

disebut dengan “kemampuan mengabstraksi”. Kemampuan mengabstraksi ini dapat menggarap “kesan” yang masih ada unsur materialnya tadi menjadi terlepas unsur materialnya namun tetap mempertahankan hal-hal hakikinya, serta mengangkatnya dari unsur ruang dan waktu. Jadi proses abstraksi adalah proses immaterialisasi, dan hasil abstraksi sebagai pengetahuan yang abstrak ini, menurut asal dan isinya tetap tergantung pada indera dan tetap berhubungan dengan realitas fenomenanya. Jadi konsep itu adalah buah hasil proses abstraksi. Itulah “konsep” sebagai pengetahuan yang berada dalam sebuah sistem keilmuan, yang membuat kita manusia menjadi dapat mengetahui dan memahami sesuatu fenomena, peristiwa atau kejadian.

Apakah Etika ?

Etika sebagai sebuah konsep acap kali sering dipahami dalam arti filsafat moral, yaitu sebagai sebuah sistem pengetahuan yang mempunyai obyek dan subyek tentang moral. Namun sebagai istilah kata etika ternyata tidak selalu dipakai dalam arti yang ilmiah itu saja, melainkan ada pengertian lain dan istilah lain yang berkaitan dengan istilah etika tersebut. Seperti etika-moral, etika dan etiket, etika dan ethos, seperti yang diuraikan oleh Berten dalam bukunya Etika (Berten , 2005, h.3-10).

Etika, Moral dan Moril.

Jika ditelusuri dari asal katanya, etika berasal dari bahasa Yunani kuno dengan istilah “*ethos*” yang mempunyai beberapa pengertian yang berkaitan dengan benda konkrit maupun yang abstrak. Yang berkaitan dengan benda konkrit mempunyai arti seperti : tempat tinggal yang biasa, padang rumput; dan kandang. Yang berkaitan dengan benda abstrak mempunyai pengertian seperti ; kebiasaan; adat; akhlak; watak; perasaan, sikap dan cara berpikir. Dalam bentuk jamaknya adalah “*ta etha*” yang mempunyai pengertian lebih sempit yaitu sebagai “adat kebiasaan, akhlak atau watak”. Berdasarkan hal ini, maka sebagai konsep, etika dapat diartikan sebagai ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan, atau juga sebagai ilmu tentang membentuk akhlak atau watak. Akhlak atau watak sebagai istilah yang menunjukkan sesuatu fenomena, bukan konsep, bisa disamakan artinya dengan istilah moral atau moralitas. Oleh karena itu istilah moral ini sering berkaitan dan cukup dekat artinya dengan istilah etika.

Istilah moral ini, berasal dari bahasa Latin “*mos*” (tunggal) atau “*mores*”(jamak) yang bisa diartikan sebagai “cara hidup atau adat kebiasaan “. Sementara dari istilah moral ini juga ada muncul istilah lain yaitu moril yang lebih sering diartikan sebagai “semangat atau dorongan batin”. Jadi, etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral” yang keduanya berasal dari kata Latin yang berarti adat kebiasaan.

Berdasarkan Kamus Umum Bahasa Indonesia yang lama (Poerwadarminta,1953) etika diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk. Sedangkan dalam kamus yang baru (Departemen Pendidikan Kebudayaan 1988), etika dijelaskan dengan membedakan tiga arti : pertama, sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); kedua, sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan yang ketiga sebagai nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dengan demikian berdasarkan kamus ini, etika dapat didefinisikan dengan tiga pengertian yaitu , pertama, dapat dipakai dalam arti : nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, arti ini dapat dirumuskan etika sebagai sistem nilai. Kedua, etika juga berarti kumpulan asas atau nilai mora, yang dimaksud disini adalah sebagai “kode etik”. Ketiga, etika sebagai konsep mempunyai arti sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk. Etika baru menjadi ilmu bila asas dan nilai tentang sesuatu yang dianggap baik maupun buruk tersebut diterima dalam suatu masyarakat dan dipakai sebagai pedoman perilaku masyarakat dalam membentuk atau membangun moralitasnya.. Sehingga sebagai konsep “etika” di sini sama artinya dengan “filsafat moral”

Etika dan Etiket

Berten (Etika, 2005) menjelaskan bahwa penggunaan istilah etika seringkali dikaitkan bahkan dicampuradukkan dengan istilah etiket, padahal keduanya mempunyai arti yang berbeda. Istilah etika yang lebih banyak disepakati di sini yang berarti sebagai konsep tentang adat kebiasaan atau tentang “moral”, sedangkan istilah etiket disini lebih berarti sebagai “sopan santun”. Memang terdapat persamaan antara etika dan etiket yaitu keduanya memberi norma bagi perilaku manusia, yaitu keduanya sama-sama, menyatakan atau menjelaskan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Justru karena sifat normatif ini kedua istilah tersebut mudah dicampuradukkan. Namun, terdapat perbedaan penting antara etika dan etiket, yaitu: pertama etiket menunjukkan cara yang tepat dalam bertindak sedangkan etika menyangkut masalah apakah suatu perbuatan boleh dilakukan atau tidak. Perbedaan yang kedua yaitu, etiket hanya berlaku dalam pergaulan. Bila tidak ada orang lain yang hadir atau tidak ada saksi mata maka etiket tidak berlaku. Sebaliknya, etika selalu berlaku dan tidak bergantung pada kehadiran seseorang. Ketiga, etiket bersifat relatif. Yang dianggap tidak sopan dalam satu kebudayaan, bisa saja dianggap sopan dalam kebudayaan lain, sedangkan etika lebih absolut dan tidak bisa ditawar lagi. Perbedaan yang terakhir, etiket memandang seseorang dari “cover” nya saja sedangkan etika menyangkut manusia dari segi “dalam”nya. Bisa saja seseorang tampil sebagai pribadi yang sopan di luar tetapi di dalamnya penuh kebusukan. Tidak merupakan

kontradiksi jika seseorang selalu berpegang dalam etiket sekaligus bersikap munafik. Tetapi orang yang etis tidak mungkin bersikap munafik, sebab seandainya dia munafik, hal itu dengan sendirinya dia tidak bersikap etis. Di sisi lain, istilah yang jelas termasuk lingkup etika jangan diperlakukan seolah-olah termasuk lingkup etiket. Hal ini seperti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998) tentang kata “moralitas” yang dijelaskan sebagai “sopan santun, segala sesuatu yang berhubungan dengan etiket atau adat sopan santun”. Padahal, sesuai pemakaian internasional sudah menjadi kebiasaan umum memasukkan “moralitas” ke dalam lingkup etika, bukan lingkup etiket.

Etika sebagai cabang Filsafat : Ilmu tentang Moralitas.

Moralitas adalah ciri khas manusia, perbuatan manusia banyak dikaitkan dan dinilai dengan perbuatan yang baik atau buruk, meskipun ada juga perbuatan yang netral dari segi etis. Perilaku atau perbuatan baik dan buruk dalam arti etis memainkan peranan yang sangat penting dalam hidup manusia. Dengan kata lain, moralitas adalah betul-betul merupakan suatu fenomena manusiawi yang universal. Moralitas hanya terdapat pada manusia dan tidak terdapat dalam makhluk lain. Tetapi banyak filsuf berpendapat bahwa manusia adalah binatang-plus (binatang dengan ditambah suatu perbedaan khas) perbedaan khas tersebut seperti rasio dan bakat untuk menggunakan bahasa, kesanggupan untuk tertawa, dan yang paling penting manusia mempunyai kesadaran moral. Moralitas merupakan suatu ciri khas

manusia yang tidak dapat ditemukan pada makhluk di bawah tingkat manusiawi. Pada tahap binatang tidak ada kesadaran tentang baik dan buruk, tentang yang boleh dan yang dilarang, tentang yang harus dilakukan dan tidak pantas dilakukan.

Terdapat dua macam keharusan: keharusan alamiah dan keharusan moral. Contoh pada peristiwa dimana “sebuah benda yang dipegang, jika dilepaskan dari tangan harus jatuh”. Keharusan dalam contoh ini didasarkan atas hukum alam. Alam sudah mengatur sedemikian rupa, sehingga benda yang tidak lagi dipegang tangan pasti akan jatuh. Lain halnya dengan peristiwa “Karyawan harus diberi gaji yang adil” hal ini didasarkan pada hukum moral. Hukum moral tidak dijalankan dengan sendirinya karena hukum moral mengarahkan diri kepada kemauan manusia dengan menyuruh dia untuk melakukan sesuatu. Sehingga keharusan moral adalah kewajiban. Pada taraf binatang, keharusan hanya terdapat dalam bentuk keharusan alamiah, sedangkan pada taraf manusia keharusan berada dalam keharusan moral.

Etika sebagai ilmu, menyelidiki tingkah laku moral, dengan berbagai cara untuk mempelajari moralitas. Pertama, etika deskriptif mempelajari moralitas yang terdapat pada individu tertentu, dalam kebudayaan atau subkultur tertentu. Etika deskriptif hanya melukiskan saja dan tidak memberi penilaian. Misalnya, etika deskriptif dapat mempelajari pandangan-pandangan moral dimana suatu Negara atau Pemerintahan begitu permisif terhadap pengguguran kandungan,

sementara dalam hal lain seperti pornografi mereka sangat ketat. Ilmuwan yang menyelidiki masalah ini hanya ingin mengerti perilaku moral saja, tapi tidak memberi penilaian tentang pengguguran kandungan atau pornografi sebagai masalah moral. Kedua, etika normatif, merupakan bagian penting dari etika. Di sini ahli bersangkutan atau para ilmuwan tidak bertindak sebagai penonton netral, seperti halnya etika deskriptif, tapi ia melibatkan diri dengan mengemukakan penilaian tentang perilaku manusia. Ia tidak lagi membatasi diri dengan memandang fungsi prostitusi dalam suatu masyarakat, tapi menolak prostitusi sebagai suatu lembaga yang bertentangan dengan martabat wanita, biarpun dalam praktek belum tentu dapat diberantas sampai tuntas. Penilaian itu dibentuk atas dasar norma-norma. Tentu saja etika deskriptif dapat berbicara tentang norma, misalnya, membahas tabu yang terdapat dalam suatu masyarakat primitif. Tetapi hal ini mencerminkan etika deskriptif hanya melukiskan norma itu. Ia tidak memeriksa apakah norma tersebut benar atau tidak. Etika normatif meninggalkan sikap netral dengan mendasarkan pendiriannya atas norma. Hal yang sama dapat dirumuskan dengan etika normatif tidak deskriptif melainkan preskriptif (memerintahkan) tidak melukiskan melainkan menentukan benar tidaknya tingkah laku atau anggapan moral. Penelitian etika normatif dapat bersifat umum dan khusus. Etika umum memandang tema umum seperti : Apa itu norma etis ? jika ada banyak norma etis, bagaimana hubungannya satu sama lain? Mengapa norma moral mengikat kita ? tema-tema seperti itulah

yang menjadi obyek penyelidikan etika umum. Sedangkan etika khusus berusaha menerapkan prinsip etis yang umum atas wilayah perilaku manusia yang khusus. Dengan menggunakan istilah yang lazim dalam konteks logika, dapat dikatakan bahwa dalam etika khusus, premis normatif dikaitkan dengan premis faktual untuk sampai pada kesimpulan etis yang bersifat normatif.

Metaetika.

Meta dalam bahasa Yunani diartikan sebagai “melebihi”. Istilah metaetika diciptakan untuk menunjukkan ucapan kita di bidang moralitas bukan moralitas secara langsung. Metaetika mempelajari logika khusus dari ucapan etis. Metaetika berfokus pada arti khusus bahasa etika. Studi mendalam menunjukkan bahwa kalimat-kalimat etika mempunyai ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kalimat lain. Metaetika sendiri dapat ditempatkan dalam filsafat analitis yaitu sebuah filsafat yang menganggap analisis bahasa sebagai tugas terpenting dan satu-satunya bagi filsafat. Aliran ini berkembang di Inggris awal abad ke-20 dan dipelopori oleh George Moore. Karena sering berkaitan dengan filsafat analitis, metaetika terkadang juga disebut sebagai etika analitis.

Salah satu masalah mengenai metaetika yaitu persoalan mengenai apakah ucapan normatif dapat diturunkan dari ucapan faktual. Kalau sesuatu merupakan kenyataan (faktual) apakah dapat disimpulkan bahwa sesuatu tersebut boleh atau harus dilakukan (*ought :normatif*).

Diperoleh suatu catatan mengenai hubungan antara metaetika dengan etika normatif. Walaupun di sini kita membedakan metaetika dari etika normatif, namun hal itu bukan berarti keduanya selalu bisa dipisahkan. Sebab jika kita berbicara moral, dengan mudah pembicaraan kita beralih ke perilaku moral itu sendiri. Dan sebaliknya, jika berbicara mengenai perilaku moral, dengan sendirinya kita berefleksi tentang istilah dan bahasa yang kita pakai. Dan penjelasan mengenai etika juga dapat dipandang sebagai suatu pendekatan metaetis pula. Karena suatu garis perbatasan yang tajam dan definitif tidak mungkin ditarik antara etika normatif dan metaetika. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam studi tentang moralitas dapat dibedakan pendekatan non filosofis dan pendekatan filosofis. Pendekatan non filosofis adalah etika deskriptif, sedangkan pendekatan filosofis sebagai etika normatif, metaetika, atau etika analitis. Dari sudut pandang lain, etika dapat dibagi ke dalam pendekatan normatif dan pendekatan non-normatif. Dalam pendekatan normatif, peneliti mengambil posisi atau *standpoint* moral : terjadi dalam etika normatif (bisa etika umum maupun etika khusus). Dalam pendekatan non normatif peneliti bersikap netral terhadap setiap posisi moral : hal itu terjadi dalam etika deskriptif dan metaetika.

Apakah Moral ?

Istilah moral ini, berasal dari bahasa Latin “*mos*” (tunggal) atau “*mores*”(jamak) yang bisa diartikan sebagai “cara hidup atau adat kebiasaan “. Sementara dari istilah moral ini juga ada muncul istilah

lain yaitu moral yang lebih sering diartikan sebagai “semangat atau dorongan batin”. Jadi, etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral” yang keduanya berasal dari kata Latin yang berarti adat kebiasaan.

Dalam kehidupan sehari-hari manusia banyak berbicara mengenai keadaan, kejadian atau peristiwa yang mereka saksikan atau yang mereka alami. Hal-hal tersebut tidak terbatas hanya pada tahap pemantauan saja tetapi juga sampai pada tahap penilaian. Ketika kita manusia memberikan penilaian atas kejadian, peristiwa atau keadaan tersebut adalah merupakan sebuah keyakinan bagi kita bahwa jika hal itu disaksikan baik, kita akan meyakini dan menilai baik, serta selanjutnya berkeyakinan pula bahwa hal itu patut dicontoh. Sebaliknya jika kejadian tersebut memang tidak baik atau buruk, kita meyakini dan menilai buruk dan tidak patut dicontoh. Tidak disangkal, agama mempunyai hubungan erat dengan moral. Dalam praktek hidup sehari-hari, motivasi kita yang terpenting dan terkuat bagi perilaku moral adalah agama. Setiap agama mengandung suatu ajaran moral yang menjadi pegangan bagi perilaku para penganutnya. Dalam pelbagai agama, ajaran moralnya secara menyeluruh mempunyai prinsip yang sama, yaitu sistem moral yang membentuk akhlak yang mulia. Mengapa ajaran moral dalam suatu agama dianggap begitu penting, karena ajaran itu berasal dari Tuhan dan mengungkapkan kehendak Tuhan. Dengan kata lain, dasar-nya adalah ”wahyu”. Ajaran moral itu

diterima karena alasan keimanan. Namun demikian, nilai-nilai dan norma-norma moral tidak secara eksklusif diterima karena alasan keagamaan semata melainkan juga alasan-alasan rasional untuk menerima aturan-aturan moral. Terdapat hubungan erat antara moral, agama, dan hukum. Hukum harus dijiwai oleh moralitas, karena kualitas hukum sebagian besar ditentukan oleh mutu moral nya, karenanya hukum selalu harus diukur dengan norma moral. Di satu sisi, moral juga membutuhkan hukum, moral akan mengawang-awang saja, kalau tidak diungkapkan dan dilembagakan dalam masyarakat, seperti halnya dengan hukum. Dengan hukum bisa meningkatkan dampak sosial dari moralitas. “Menghormati milik orang lain”, umpamanya, merupakan prinsip moral yang penting. Dalam hal ini hukum memperkuat moral. Namun tentu saja, hal itu tidak berarti bahwa masyarakat harus mengundang seluruh aturan moral dalam bentuk peraturan hukum. Walaupun ada hubungan yang erat antara moral dan hukum, namun perlu diperhatikan juga bahwa moral dan hukum itu tidak sama. Kenyataan yang paling jelas membuktikan hal itu adalah terjadinya konflik antara keduanya. Tidak mustahil adanya kemungkinan terdapat ketidakcocokan antara hukum dan moral. Sistem kolonialisme dapat dikatakan bahwa bukannya kekurangan hukum, melainkan kolonialisme seringkali memiliki sistem hukum yang disusun dengan kukuh dan rapi yang diperuntukkan bagi bangsa-bangsa yang dijajah. Kemudian ketika bangsa yang dijajah menyatakan kemerdekaannya, maka sistem hukum kolonial tersebut menjadi tidak

sesuai dengan sistem masyarakat yang merdeka yang mempunyai sistem moral sendiri yang lebih etis. Perbedaan lainnya adalah hukum lebih dikodifikasi daripada moralitas, artinya, hukum dituliskan dan secara lebih sistematis disusun dalam kitab undang-undang, dan ini menjadi norma yuridis yang mempunyai kepastian lebih besar. Baik hukum maupun moral keduanya sama-sama mengatur tingkah laku manusia, namun hukum membatasi diri pada tingkah laku lahiriah saja, sedangkan moral menyangkut juga sikap batin seseorang. Itulah perbedaan antara legalitas dan moralitas. Dalam perihal sanksi, bahwa sanksi yang berkaitan dengan hukum berlainan dari sanksi yang berkaitan dengan moralitas. Hukum untuk sebagian terbesar dapat dipaksakan, orang yang melanggar hukum akan terkena sanksi hukumannya, tetapi orang yang melanggar norma-norma moralitas tidak bisa dipaksakan. Karena mengenai sanksi, hukum didasarkan atas kehendak masyarakat dengan mekanisme melalui negara, dan ini berarti juga atas kehendak negara. Sementara moralitas didasarkan pada norma-norma moral mempunyai cakupan yang melebihi para individu, masyarakat maupun negara. Masalah etika-moral tidak bisa diputuskan dengan suara terbanyak seperti mekanisme dalam keputusan hukum, namun setiap individu, masyarakat maupun negara harus mematuhi norma moral. Moral akan menilai hukum dan tidak sebaliknya hukum menilai moral.

Fenomena Moral : hati nurani

Masih ada hal lain yang perlu diketahui berkaitan dengan moral, yaitu hati nurani sebagai fenomena moral. Setiap manusia mempunyai pengalaman tentang hati nurani dan mungkin pengalaman itu merupakan perjumpaan paling jelas dengan moralitas sebagai kenyataan. Pengalaman tentang hati nurani itu merupakan jalan masuk yang tepat untuk suatu studi mengenai etika-moral. Hati nurani berkaitan erat dengan kenyataan bahwa manusia mempunyai kesadaran. Perlu dibedakan antara pengenalan dengan kesadaran. Kita akan mengenal bila kita melihat, mendengar, atau merasakan sesuatu, jadi pengenalan lebih berkaitan dengan proses inderawi. Sedangkan kesadaran dimaksudkan sebagai kesanggupan manusia untuk mengenal dirinya sendiri dan karena itu berefleksi tentang dirinya. Dalam diri manusia bisa berlangsung semacam proses pengenalan yang bisa kembali kepada dirinya sendiri. Jadi, kesadaran itu sebuah proses pengenalan diri sendiri, yaitu proses pengenalan yang bukan saja manusia berperan sebagai subjek, melainkan sekaligus juga sebagai objek. Fenomena hati nurani ini senyatanya terdapat disegala jaman dan segala kebudayaan. Hati nurani dibedakan menjadi dua bentuk yaitu hati nurani retrospektif dan hati nurani prospektif. Hati nurani retrospektif memberikan penilaian-penilaian tentang perbuatan-perbuatan yang telah berlangsung dimasa lampau. Hati nurani ini menilai, menuduh atau mencela, terhadap perbuatan yang jelek dan

sebaliknya, memuji atau memberi rasa puas terhadap perbuatan yang dianggap baik. Sementara hati nurani prospektif melihat kemasa depan dan menilai perbuatan-perbuatan yang akan datang. Hati nurani ini mengajak manusia untuk melakukan sesuatu yang baik dan benar dan melarang untuk Hati nurani bersifat personal, artinya selalu berkaitan erat dengan pribadi yang bersangkutan dan bahwa tidak ada dua manusia yang sama, begitu pula tidak ada dua hati nurani yang persis sama. Hati nurani diwarnai oleh kepribadian seseorang, hati nurani berkembang juga bersama dengan perkembangan seluruh kepribadian seseorang. Hati nurani dalam arti yang sebenarnya selalu berkaitan dengan personal tertentu. Disamping aspek personal, hati nurani menunjukkan juga suatu aspek adipersonal. Selain bersifat pribadi, hati nurani juga seolah olah melebihi pribadi kita, seolah-olah merupakan instansi di atas kita. Aspek ini tampak dalam istilah “hati nurani” itu sendiri. “Hati nurani” berarti “hati yang diterangi” (nur-cahaya). Karena aspek adipersonal itu, orang beragama kerap kali mengatakan bahwa hati nurani adalah suara Tuhan atau bahwa Tuhan berbicara melalui hati nurani. Hati nurani memang memiliki suatu dimensi religius, namun tidak dapat dikatakan bahwa hati nurani merupakan hak istimewa orang beragama saja. Setiap orang mempunyai hati nurani karena ia manusia. Kenyataan itu justru menyediakan landasan untuk mencapai persetujuan di bidang etis antara semua manusia, melampaui segala perbedaan mengenai agama, kebudayaan, posisi ekonomis, dan lain lain. Dalam hati nurani pula memainkan peranan, baik perasaan

maupun kehendak maupun rasio, karena hati nurani memberi suatu penilaian, suatu keputusan. Walaupun putusan hati nurani bersifat rasional, itu tidak berarti bahwa ia mengemukakan suatu penalaran logis. Ucapan hati nurani pada umumnya bersifat intuitif, artinya, langsung menyatakan berdasar intuitif. Mengikuti hati nurani merupakan suatu hak dasar bagi setiap manusia. Tidak ada orang lain yang berwenang untuk campur tangan dalam putusan hati nurani seseorang. Tidak boleh terjadi, bahwa seorang dipaksa untuk bertindak bertentangan dengan hati nuraninya. Konsekuensinya bahwa negara harus menghormati putusan hati nurani para warga negaranya..

Dari semuanya ini dapat disimpulkan bahwa hati nurani mempunyai kedudukan kuat dalam hidup moral kita. Malah bisa dikatakan: dipandang dari sudut subjek, hati nurani adalah norma terakhir untuk perbuatan kita. Kita tidak pernah boleh bertindak bertentangan dengan hati nurani. Hati nurani selalu harus diikuti, manusia wajib juga mengembangkan hati nurani dan seluruh kepribadian etisnya sampai menjadi matang dan seimbang, hati nurani harus dibina.

Etika-moral sangat terbantu dengan adanya hati nurani. Etika-moral harus berusaha keras untuk mencari kepastian ilmiah dan obyektif tentang problem-problem moral yang dihadapi. Tapi bagaimana pun juga, etika sebagai ilmu selalu bergerak pada tahap umum. Dan hati nurani bertugas untuk menerjemahkan prinsip-prinsip dan norma-norma

moral yang umum ke dalam situasi konkret. Karena itu, peranan hati nurani selalu akan dibutuhkan. Hanya hati nurani yang dididik dan dibentuk dengan baik, yang dapat memberikan penyuluhan tepat dalam hidup moral kita. Hati nurani harus dididik, seperti juga akal budi manusia yang membutuhkan pendidikan. Tetapi pendidikan akal budi jauh lebih gampang untuk dijalankan. Metode-metode yang digunakan dalam mendidik akal budi jauh lebih jelas. Disepakati bahwa tempat yang serasi untuk pendidikan moral adalah keluarga, bukan sekolah. Pendidikan hati nurani sebagaimana pendidikan moral harus dijalankan sedemikian rupa dalam keluarga, sehingga Si Anak menyadari akan tanggung jawabnya sendiri. Pendidikan selanjutnya harus menanam kepekaan batin terhadap yang baik. Dalam hal ini, kekuatan para orang tua dan pengasuh lainnya ialah bahwa mereka sendiri patuh juga, mereka tidak memerintah semau-maunya. Kewajiban terhadap hukum moral mengikat semua orang. Pendidikan moral tidak mungkin berhasil, bila para pendidik tidak menjadi panutan dalam memenuhi hukum moral. Jadi, secara teoritis pendidikan hati nurani lebih sulit daripada pendidikan akal budi. Pendidikan hati nurani tidak membutuhkan sistem pendidikan formal, malah lebih baik berlangsung dalam rangka pendidikan informal, yaitu keluarga, tidak seperti pendidikan akal budi yang dijalankan dalam kerangka pendidikan formal.

Administrasi (Publik)

Administrasi adalah serangkaian kegiatan lembaga kerja untuk mencapai tujuan yang dikehendaki atau yang diinginkan oleh masyarakat. Sebagai ilmu, administrasi (publik) mengalami perkembangan paradigmanya. Awalnya pada era birokrasi klasik fokus dan lokusnya mencakup struktur atau desain organisasi dan fungsi serta prinsip-prinsip manajemen dalam berbagai jenis organisasi pemerintahan. Nilai pokok yang akan diwujudkan adalah efektivitas dan efisiensi ekonomi dan rasionalitas. Perkembangan selanjutnya adalah terletak pada fokus dan lokusnya, yaitu pada keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan, yang mempunyai perhatian khususnya pada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisis sistem dan penelitian operasi. Era ini dikenal dengan era birokrasi neoklasik. Era berikutnya adalah era kelembagaan, yang fokus perhatiannya terletak pada pemahaman perilaku birokrasi yang dipandang sebagai organisasi yang kompleks. Salah satu perilaku yang penting adalah perilaku dalam pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan incremental yang dipandang sebagai suatu cara memadukan kemampuan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijakan dari para pejabat politis. Perkembangan selanjutnya adalah era hubungan kemanusiaan, nilai yang mendasari paradigma ini adalah adanya keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri,

optimasi dan tingkat kepuasan. Jadi fokus paradigma ini adalah dimensi kemanusiaan dan aspek psikologi dalam setiap jenis organisasi birokrasi. Sehingga berkembanglah pembelajaran terarah pada peningkatan kapasitas individu dan institusi. Pengembangan ini meliputi hal-hal seperti sensitivity training, group dynamics, organization development, building learning commitment dan learning organization. Era selanjutnya adalah administrasi negara (publik) baru, yang fokus perhatiannya meliputi usaha mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain, atau membuat organisasi berjalan kearah tujuannya dengan mewujudkan nilai kemanusiaan secara maksimal, yang dilaksanakan dengan sistem desentralisasi dan demokratis, yang responsif dan partisipatif serta dapat memberi jasa yang merata yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Secara ringkas dapat digambarkan bahwa telah terjadi transformasi disektor publik, bahwa bentuk administrasi publik yang birokratis, hierarkhis dan kaku, berubah menjadi bentuk manajemen publik yang fleksibel dan berbasis pasar. Hal ini merupakan adanya perubahan besar peran pemerintah dalam kehidupan masyarakat serta dalam hubungan pemerintah dengan warga negaranya. Gagasan ini mengganti birokrasi tradisional menjadi birokrasi yang baru dengan peningkatan manajemen publik dan kebijakan publik. Dalam paradigma ini administrasi bukan berarti fungsi yang lebih sempit dari manajemen. Perubahan

administrasi publik ke manajemen publik merupakan perubahan pada teori dan fungsi.

Tantangan administrasi publik.

Program pembaharuan administrasi publik dalam rangka reformasi sudah banyak membuahkan hasil, namun disamping itu masih banyak tantangan yang mesti harus dihadapi. Administrasi publik telah berhasil meningkatkan pendapatan negara dari yang sangat rendah menjadi berpendapatan menengah. Namun masih banyak ketimpangan, antar golongan atau antar daerah, dan ini adalah tantangan untuk bisa diselesaikan dengan baik. Di bidang politik banyak kemajuan, kehidupan partai politik menjadi lebih baik. Namun karena sistem politik yang dianut, membuat birokrasi menjadi alat politik, tidak ada mekanisme kontrol yang efektif, masih merebaknya nepotisme, kolusi yang berujung korupsi, dan ini yang membuat citra birokrasi menjadi negatif. Dengan kata lain bisa digambarkan bahwa reformasi birokrasi baru menyentuh kulitnya belum pada isi atau intinya. Desentralisasi pada pemerintahan daerah otonomi belum membawa perbaikan pada pelayanan publik, bahkan yang terjadi adalah adanya ketidak pastian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom. Birokrasi yang direformasi belum bisa tanggap (responsif) terhadap perubahan global, terutama terhadap revolusi informasi dan globalisasi, berbagai kebijakan belum menunjang upaya dunia usaha untuk merespons peluang pasar internasional.

Itulah beberapa tantangan administrasi publik, yang secara singkat bisa dikatakan bahwa perkembangan kemajuan atau reformasi administrasi publik yang terlihat pada program reformasi birokrasi belum selaras dengan pemikiran paradigma administrasi yang berkembang dewasa ini. Pendekatan seperti New Public Management (NPM) harus dikembangkan meskipun dimulai dalam skala terbatas. Perlu ada keberanian dan komitmen yang kuat dari penguasa politik untuk berinovasi dalam administrasi publik, agar supaya bisa membuat negara untuk mampu memanfaatkan semua potensi yang dimiliki untuk sebesar-besarnya kesejahteraan dan kemajuan bangsa. Sementara persoalan mendasarnya berada pada perilaku para administrator publiknya, perilaku para birokratnya, termasuk pula perilaku masyarakatnya, baik yang tergolong masyarakat wirausaha (enterprenuer) maupun masyarakat sosial pada umumnya. Disinilah terlihat pentingnya etika administrasi (publik).

Peranan Etika dalam Administrasi Publik

Setiap masyarakat baik tradisioanl maupun modern mengenal dan mempunyai nilai-nilai dan norma-norma etis. Dalam masyarakat yang homogen dan agak tertutup – (seperti masyarakat tradisional) nilai-nilai dan norma itu praktis tidak pernah dipersoalkan, individu-individu dalam masyarakat tersebut tidak berpikir lebih jauh. Nilai-nilai dan norma-norma etis yang dalam masyarakat tradisional umumnya tinggal implisit saja, setiap saat bisa menjadi eksplisit. Terutama bila nilai-nilai

itu ditantang atau norma-norma itu dilanggar karena perkembangan baru, kita melihat bahwa nilai atau norma yang tadinya terpendam dalam hidup rutin, dengan agak mendadak tampil ke permukaan. Banyak nilai dan norma dan norma etis berasal dari agama dan kebudayaan, karena agama merupakan salah satu sumber nilai dan norma yang paling penting dan kebudayaan merupakan suatu sumber yang lain, walaupun perlu dicatat bahwa dalam hal ini kebudayaan sering kali tidak bisa dilepaskan dari agama.

Apabila seorang anak dari suatu daerah (desa) memutuskan untuk kuliah di kota besar maka akan sangat terasa perbedaan kehidupan sosialnya. Bahkan anak tersebut bisa mengalami *cultural shock*. Pengalaman-pengalaman itu sudah sering dan banyak terjadi dan tidak merupakan sesuatu yang baru. Dalam masyarakat tradisional pun berlangsung hal-hal sedemikian. Tapi sekarang ini keadaan masyarakat tradisional itu hampir tidak ada lagi. Jika kita memandang situasi etis dalam dunia modern terutama ada tiga ciri yang menonjol. Pertama, adanya pluralisme moral. Dalam masyarakat-masyarakat yang berbeda sering terlihat nilai dan norma yang berbeda pula. Kedua, timbul banyak masalah etis baru yang dulu tidak terduga. Ketiga, dalam dunia modern tampak semakin jelas juga suatu kepedulian etis yang universal.

Ciri yang menandai situasi etis di zaman sekarang kita adalah timbulnya masalah-masalah etis baru, yang terutama disebabkan perkembangan pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya ilmu-ilmu

biomedia. Di antara masalah-masalah paling berat dapat disebut: apa yang harus kita pikirkan tentang manipulasi genetik, khususnya manipulasi dengan gen-gen manusia. Ciri selanjutnya adalah kepedulian etis yang tampak di seluruh dunia dengan melewati perbatasan negara. Globalisasi tidak saja merupakan gejala di bidang ekonomi, tapi juga di bidang moral.

Tantangan yang dihadapi administrasi publik dewasa ini seperti perkembangan teknologi informasi dan tuntutan masyarakat yang semakin kritis, mendorong mendorong administrator publik untuk semakin mendorong keberhasilan reformasi administrasi dalam seluruh tata kelola birokrasi. Dalam hal ini perilaku administrator publik perlu dipedomani atau didasari dengan etika administrasi publik yang memadai. Apalagi setelah anak bangsa ini berhasil dalam memanfaatkan kemajuan teknologi dan informasi bagi peningkatan mutu dan efisiensi khususnya dalam pengelolaan pelayanan publik dan kebijakan publik, maka akan semakin diperlukan peran nyata etika administrasi dalam menumbuhkan perilaku administrator publik yang bersih dan berwibawa. Dengan kata lain dapat digambarkan bahwa semakin cepat perkembangan kemajuan kehidupan negara dan bangsa ini, perlu semakin diikutinya proses reformasi administrasi publik yang memadai dalam mengelola kebijakan dan pelayanan publik. Pengelolaan kebijakan publik dan pelayanan publik adalah persoalan pengelolaan perilaku administrasi publik. Dengan demikian maka

semakin diperlukan peran nyata etika dalam administrasi publik dalam hal pengelolaan perilaku administrasi publik. Meskipun disisi lain sudah ada agama dan hukum yang biasa menjadi landasan dasar pengelolaan perilaku masyarakat negara termasuk perilaku administrator publik dalam kehidupannya.

Landasan Etika :

Etika sebagai ilmu mempunyai banyak landasan konsep, yang dipergunakan untuk menjelaskan berbagai fenomena perilaku dan dipakai sebagai pedoman dasar bagi suatu perilaku. Ada beberapa konsep dasar landasan etika yang sering dikenal pula sebagai sistem moral, seperti : naturalisme, individualisme, hedonisme, eudaemonisme, utilitarianisme, idealisme, dan beberapa konsep lainnya seperti keindahan (*beauty*), persamaan (*equality*), kebaikan (*goodness*), keadilan (*justice*), kebebasan (*liberty*), kebenaran (*truth*), (Kumorotomo, 2005)

1. Naturalisme

Paham ini, berpendapat bahwa etika dalam kesusilaan mempunyai dasar alami, yaitu melakukan membenaran atau pembuktian hanya dapat dilakukan dengan melalui pengkajian/penelitian atas fakta bukan berasal dari teori-teori realitas dari suatu ilmu (suatu hubungan sebab-akibat terhadap benda ang satu dengan yang lain). Pada dasarnya pemahaman naturalisme berpendapa bahwa setiap manusia adalah

“baik”. Paham ini juga belajar dari pengalaman yang ditinjau dari aspek psikologis atau tingkah laku manusia dengan lingkungannya. Di satu sisi paham ini juga mempunyai kelemahan yakni penjabaran dari “yang seharusnya” dari “yang ada”. Tokoh yang menganut paham ini adalah *Nietzsche “Vitalisme”* bahwa perilaku yang baik ialah perilaku yang menambah daya hidup, sedangkan perilaku yang buruk adalah merusak daya hidup. Paham ini bersifat absurd karena menentang logika, ia menganggap daya hidup manusia sebagaimana halnya dengan daya hidup binatang.

2. Individualisme

Setiap orang terlahir sebagai individu atau menjadi diri sendiri, pemahaman ini yang menjadi dasar pada aliran individualisme Emmanuel Kant bahwa setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya.

Keuntungan (+) : dengan adanya individualisme akan adanya persaingan untuk menunjukkan bahwa dirinya lebih baik dan adanya dorongan berkreasi.

Kelemahan (-) : nantinya akan ada kecenderungan manusia menjadi pribadi yang lebih mementingkan dirinya sendiri dan lebih pada kepuasan individu/egosentris.

Untuk kelemahan paham individualisme adalah kepentingan pribadi, setiap orang punya hak untuk bertindak atas kemauannya sendiri. Namun seringkali kebebasan itu dirasakan tidak bebas seringkali

tindakan yang diambil oleh seseorang akan mengganggu kebebasan orang lain.

3. Hedonisme

Mencari kesenangan merupakan kodrat manusia, pandangan *Aristippus* pendiri Mazhab Cyrene (400 M) dan juga *Epicurus* (341-271 M) menjelaskan bahwa manusia itu selalu ingin memenuhi kepuasannya, bila kepuasan atau kebutuhan terpenuhi maka akan memperoleh kenikmatan sepuas-puasnya. Dalam pemenuhan kepuasannya alat utamanya adalah materi seperti yang diungkapkan oleh Karl Marx tentang paham Marxisme .

4. Eudaemonisme

Manusia hidup di dunia sebenarnya hanya untuk mencari kebahagiaan atau kepuasan yang sempurna baik jasmani tetapi juga secara rohaninya. Namun ukuran bahagia itu sendiri seperti apa ? pada kenyataannya jika orang ingin menggapai kebahagiaan akan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Pandangan ini berasal dari Filsuf Yunani besar, Aristoteles (384-322 SM) dalam bukunya *Ethika Nikomakheia* ia mulai menegaskan bahwa dalam setiap kegiatannya harus mulai menegaskan bahwa dalam setiap kegiatannya manusia mengejar suatu tujuan. Menurut Aristoteles semua orang akan menyetujui bahwa tujuan tertinggi ini, dalam terminologi modern kita bisa mengatakan: makna terakhir hidup manusia adalah

kebahagiaan (eudaimonia). Tapi, jika semua orang mudah menyepakati kebahagiaan sebagai tujuan terakhir hidup manusia, itu belum memecahkan kesulitan karena dengan kebahagiaan mereka mengerti banyak hal yang berbeda-beda. Aristoteles beranggapan tidak semua hal bisa diterima sebagai tujuan akhir. Menurutnya, seseorang mencapai tujuan terakhir dengan menjalankan fungsinya dengan baik. Jika manusia menjalankan fungsinya dengan baik, ia juga mencapai tujuan terakhirnya atau kebahagiaan. Manusia itu memiliki keunggulan dibandingkan makhluk lain, yaitu budi atau rasio menurut Aristoteles. Bagi Aristoteles ada 2 macam keutamaan, yakni keutamaan intelektual dimana menyempurnakan rasio itu sendiri dan keutamaan moral, yakni dengan keutamaan moral rasio dapat menjalankan pilihan yang perlu diadakan di dalam kehidupan sehari-hari. Keutamaan moral dibahas lebih panjang lebar dimana keutamaan seperti keberanian dan kemurahan hati merupakan pilihan yang dilaksanakan oleh rasio, dalam hal ini rasio sebagai penentu jalan tengah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa keutamaan adalah keseimbangan antara yang terlalu banyak dan yang terlalu sedikit/kurang. Keutamaan jalan tengah disebut phronesis (kebijaksanaan praktis). Phronesis menentukan apa yang dianggap keutamaan dalam situasi konkret. Jadi, menurut Aristoteles manusia adalah baik dalam arti moral, jika selalu mengadakan pilihan-pilihan yang rasional yang tepat dalam perbuatan moralnya dan mencapai keunggulan intelektual maka orang itu adalah bahagia. Kebahagiaan itu

disertai kesenangan juga, walaupun kesenangan tidak merupakan inti sebenarnya dari kebahagiaan.

5. Utilitarianisme

Paham ini mengatakan bahwa suatu perbuatan disebut baik jika membawa manfaat atau mempunyai kegunaan. Ada beberapa aliran yang serupa utilitarianisme, yang disebut dengan istilah lain seperti : *Pragmatisme* yang berpendapat bahwa yang benar itu dibuktikan dengan kegunaannya; *Empirisme* yang mengajarkan manusia untuk melihat manfaat-manfaat nyata dari tindakan bermoral berdasarkan akalunya; *Positivisme*, yang menerjemahkan nilai-nilai secara kuantitatif; dan *Scientisme*, yang menghubungkan kebenaran dan kegunaan berdasarkan ilmu, bahwa diluar ilmu tidak ada kebenaran;

6. Idealisme

Adanya paham mengenai lingkungan peraturan atau normatif, karena akan memberi dorongan kepada manusia untuk berbuat. Berdasarkan aspek , cipta, rasa, dan karsa dibagi menjadi tiga komponen idealisme :

- a. Idealisme rasionalistik – mengatakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal, manusia dapat mengenal norma-norma yang menuntun perilakunya;
- b. Idealisme estetik – bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari perspektif “karya seni”;

- c. Idealisme etik – menentukan ukuran-ukuran moral dan kesesuaian terhadap dunia dan kehidupan manusia;

7. Keindahan (*Beauty*)

Mencakup pengertian penikmatan rasa senang terhadap keindahan, yang bisa dibedakan kedalam dua kategori yaitu :

- a. *Keindahan alamiah* - yakni keindahan yang dapat dihayati dari kenyataan perilaku alam beserta benda mati, tumbuhan, dan hewan.
- b. *Keindahan artistik* – yang bersumber pada pemahaman jiwa manusia terhadap pola-pola yang menarik dari pengertian mengenai pola alami.

8. Persamaan (*Equality*)

Hakikat manusia adalah adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Semua manusia yang terlahir di bumi ini sudah memiliki hak dan kewajiban masing-masing, tapi pada dasarnya antar manusia atau sesama manusia itu adalah sama, sederajat.

9. Kebaikan (*Goodness*)

Ide agung kebaikan sangat erat kaitannya dengan hasrat dan cita manusia atau sesuatu yang menimbulkan pujian. Hasrat dan cita manusia adalah kebaikan.

10. Keadilan (*Justice*)

Keadilan merupakan substansi rohani umum dari suatu masyarakat yang menciptakan dan menjaga kesatuannya. Negara yang adil memungkinkan setiap warga negara dapat melaksanakan satu fungsi dalam masyarakat.

Dua asas keadilan menurut *Rawls* :

- a. Bahwa setiap orang hendaknya memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar;
- b. Bahwa perbedaan sosial ekonomi hendaknya diatur sehingga memberi manfaat terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling tak menguntungkan serta bertalian dengan jabatan atau kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.

11. Kebebasan (*Liberty*)

Kebebasan adalah keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan-pilihan yang tersedia bagi seseorang. Kebebasan muncul dari doktrin bahwa setiap orang memiliki hidupnya sendiri serta memiliki hak untuk bertindak menurut

pilihannya sendiri kecuali jika pilihan-pilihan tindakan tersebut melanggar kebebasan yang sama dari orang lain. Oleh karena itu, kebebasan manusia mengandung beberapa pengertian, yaitu :

- a. Kemampuan untuk menentukan diri sendiri;
- b. Kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan;
- c. Syarat-syarat yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan pilihan-pilihannya beserta konsekuensi dari pilihan itu.

12. Kebenaran (*Truth*)

Logika Ilmiah – mengenal kriteria kebenaran dalam berbagai cabang ilmu semisal matematika, ilmu fisika, biologi, sejarah, dan filsafat;

Kebenaran Mutlak – kebenaran yang hanya dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta-fakta yang ditelaah oleh teologi dan ilmu agama.

Semua konsep yang dipakai sebagai landasan etika seperti yang telah disebutkan itu, adalah konsep-konsep dasar bagi etika administrasi publik. Konsep-konsep tersebut baik yang disebut sebagai ide agung, atau sebagai ilmu filsafat, yang isinya adalah tentang “kebaikan dan kebenaran “ jika ditelusuri pada intinya adalah sudah ada dan sesuai dengan ajaran agama yang berupa firman-firman Tuhan yang dibawa atau melalui para Nabi dan Rosul yang diutus untuk menyampaikannya kepada segenap umat manusia untuk mengatur kehidupannya.

Pengaturan itu pada pokoknya berisi pedoman hubungan umat manusia dengan Tuhannya, dan pedoman hubungan diantara umat manusia dengan manusia lainnya. Konsep-konsep dasar etika dalam hal ini lebih menekankan pada pengaturan perilaku hubungan antar manusia, seperti perilaku antar manusia terutama dalam proses administrasi (publik). Oleh karena itu jika didalam administrasi publik itu terdapat berbagai macam fungsi seperti perencanaan, pengambilan keputusan atau kebijakan, pengorganisasian, kepemimpinan, penganggaran dan pengawasan atau pemeriksaan, maka sebagai konsekwensinya juga akan terdapat berbagai macam perilaku administrasi, yang masing-masing akan mempunyai juga macam-macam rutinitas kerja yang sesuai dengan macam fungsinya, yang mana rutinitas kerja tersebut akan mempunyai kebiasaan atau adat kebiasaannya sendiri-sendiri yang dipakai dalam pengelolaan perilaku para pelakunya (administratornya) masing-masing. Hal ini berarti akan melahirkan atau menumbuhkan adanya berbagai macam etika administrasi publik, yang sesuai dengan macam jenis perilaku pada masing-masing jenis fungsi administrasinya. Seperti adanya etika dalam perencanaan, etika pengambilan keputusan atau etika penentuan kebijakan, etika dalam pelayanan publik, etika dalam kepemimpinan organisasi publik, etika dalam penganggaran, atau etika dalam pengawasan-pemeriksaan. Apalagi jika dibedakan berdasar bidang kerja administrasi publik, yang didalamnya terdapat banyak sekali berbagai macam profesi pekerjaan, maka semakin banyaklah macam-macam etika administrasi yang diperlukan.

Daftar Pustaka :

- Berten , K : ETIKA , 2005, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,
- De Vos H, 2002 ; Pengantar Etika, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Held, Virginia, 1989 ; ETIKA MORAL : Pembenaran Tindakan Sosial
(terjemahan) ; Erlangga, Jakarta,
- Wahyudi Kumorotomo, 2011 : ETIKA ADMINISTRASI NEGARA, PT,
Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- 2006 : HIMPUNAN ETIKA PROFESI : Berbagai
kode etik asosiasi di Indonesia. , Pustaka Yustisia, Yogyakarta,

KONSEP ETIKA DAN MORAL

Oleh :

Drs. Mochamad Mustam, MS.*

Konsep.

Apakah konsep itu ? Konsep berasal dari bahasa Latin “*concipere*” yang mempunyai beberapa arti, yaitu mencakup, mengandung, mengambil, menyedot, dan menangkap. Kata bendanya adalah “*conceptus*” yang berarti lebih sempit tangkapan. Jika merujuk dari kata benda *conceptus* ini, maka kata konsep berarti tangkapan. Dalam hal ini maksudnya adalah jika intelek manusia menangkap sesuatu fenomena yang terwujud, maka hasilnya adalah intelek itu membuat sebuah konsep, jadi buah atau hasil tangkapan intelek itulah yang disebut konsep. Di Indonesia konsep ini lebih banyak diterjemahkan sebagai pengertian atau definisi yang terkadang mempunyai arti yang lebih luas.

Bagaimana konsep dibangun ? Konsep ini adalah sebagai buah hasil dari proses akal budi atau sering juga disebut intelek atau akal pikiran, atau juga logika manusia. Jadi jika dilihat secara subyektif konsep itu adalah suatu aksi intelek yang dipergunakan untuk menangkap sesuatu fenomena yang terwujud baik konkrit maupun abstrak. Sedangkan jika dilihat secara obyektif konsep itu adalah buah hasil yang ditangkap oleh aksi intelektual manusia tersebut. Oleh karena itu proses membangun konsep ini adalah merupakan sebuah proses mental. Yang perlu dipaerhatikan dalam hal ini adalah adanya perbedaan antara tangkapan yang dihasilkan dari proses mental intelektual dengan hasil tangkapan dari inderawi.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Misalnya hasil tangkapan dari proses melihat dengan mata, atau mendengar dengan telinga, atau juga membayangkan dengan pikiran adalah berbeda dengan proses aksi intelek yang dimaksud. Hasil melihat dengan mata, mendengar dengan telinga atau membayangkan dengan pikiran adalah bukan konsep seperti yang dimaksudkan disini. Konsep dibangun dengan proses mental intelektual yang bersifat rohani dan jasmani sekaligus. Intelek adalah kemampuan yang tidak tergantung pada suatu organ jasmani yaitu indera yang ada beberapa yang sering disebut dengan panca indera yang hasil tangkapan masing-masing indera itu sifatnya berbeda-beda. Sedangkan intelek itu hanya satu namun kemampuan intelek itu mempunyai bermacam-macam fungsi seperti menangkap fenomena, membuat konsep, membuat berbagai keputusan atau solusi, melakukan refleksi, mengabstraksi, menyimpulkan, dan menentukan atau memilih keputusan atau solusi. Manusia adalah makhluk rohani dan jasmani, yang keberadaannya tidak sekedar berdampingan, tetapi keduanya merupakan satu kesatuan substansial, yang diantara keduanya secara kodrati mempunyai penghubung sehingga terdapat kontinuitas. Maka pada manusia terdapat kemampuan yang bisa mengolah “kesan” sebagai hasil tangkapan inderawi tadi untuk bisa diketahui oleh inteletnya, kemampuan ini adalah sering disebut dengan “kemampuan mengabstraksi”. Kemampuan mengabstraksi ini dapat menggarap “kesan” yang masih ada unsur materialnya tadi menjadi terlepas unsur materialnya namun tetap mempertahankan hal-hal hakikinya, serta mengangkatnya dari unsur ruang dan waktu. Jadi proses abstraksi adalah proses immaterialisasi, dan hasil abstraksi sebagai pengetahuan yang abstrak ini, menurut asal dan isinya tetap tergantung pada indera dan tetap berhubungan dengan realitas fenomenanya. Jadi konsep itu adalah buah hasil proses abstraksi. Itulah “konsep” sebagai pengetahuan yang

berada dalam sebuah sistem keilmuan, yang membuat kita manusia menjadi dapat mengetahui dan memahami sesuatu fenomena, peristiwa atau kejadian.

Apakah Etika ?

Etika sebagai sebuah konsep acap kali sering dipahami dalam arti filsafat moral, yaitu sebagai sebuah sistem pengetahuan yang mempunyai obyek dan subyek tentang moral. Namun sebagai istilah kata etika ternyata tidak selalu dipakai dalam arti yang ilmiah itu saja, melainkan ada pengertian lain dan istilah lain yang berkaitan dengan istilah etika tersebut. Seperti etika-moral, etika dan etiket, etika dan ethos, seperti yang diuraikan oleh Berten dalam bukunya Etika (Berten , 2005, h.3-10).

Etika, Moral dan Moril.

Jika ditelusuri dari asal katanya, etika berasal dari bahasa Yunani kuno dengan istilah “*ethos*” yang mempunyai beberapa pengertian yang berkaitan dengan benda konkrit maupun yang abstrak. Yang berkaitan dengan benda konkrit mempunyai arti seperti : tempat tinggal yang biasa, padang rumput; dan kandang. Yang berkaitan dengan benda abstrak mempunyai pengertian seperti ; kebiasaan; adat; akhlak; watak; perasaan, sikap dan cara berpikir. Dalam bentuk jamaknya adalah “*ta etha*” yang mempunyai pengertian lebih sempit yaitu sebagai “adat kebiasaan, akhlak atau watak”. Berdasarkan hal ini, maka sebagai konsep, etika dapat diartikan sebagai ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan, atau juga sebagai ilmu tentang membentuk akhlak atau watak. Akhlak atau watak sebagai istilah yang menunjukkan sesuatu fenomena, bukan konsep, bisa disamakan artinya dengan istilah moral atau moralitas. Oleh karena

itu istilah moral ini sering berkaitan dan cukup dekat arinya dengan istilah etika.

Berdasarkan Kamus Umum Bahasa Indonesia yang lama (Poerwadarminta,1953) etika diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk. Sedangkan dalam kamus yang baru (Departemen Pendidikan Kebudayaan 1988), etika dijelaskan dengan membedakan tiga arti : pertama, sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); kedua, sebagai kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan yang ketiga sebagai nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dengan demikian berdasarkan kamus ini, etika dapat didefinisikan dengan tiga pengertian yaitu , pertama, dapat dipakai dalam arti : nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, arti ini dapat dirumuskan etika sebagai sistem nilai. Kedua, etika juga berarti kumpulan asas atau nilai mora, yang dimaksud disini adalah sebagai “kode etik”. Ketiga, etika sebagai konsep mempunyai arti sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk. Etika baru menjadi ilmu bila asas dan nilai tentang sesuatu yang dianggap baik maupun buruk tersebut diterima dalam suatu masyarakat dan dipakai sebagai pedoman perilaku masyarakat dalam membentuk atau membangun moralitasnya.. Sehingga sebagai konsep “etika” di sini sama artinya dengan “filsafat moral”

Etika dan Etiket

Berten (Etika, 2005) menjelaskan bahwa penggunaan istilah etika seringkali dikaitkan bahkan dicampuradukkan dengan istilah etiket, padahal keduanya mempunyai arti yang berbeda. Istilah etika yang lebih banyak disepakati di sini yang berarti sebagai konsep tentang adat kebiasaan atau tentang “moral”, sedangkan istilah etiket disini lebih berarti sebagai “sopan santun”. Memang terdapat persamaan antara etika dan etiket yaitu keduanya memberi norma bagi perilaku manusia, yaitu keduanya sama-sama, menyatakan atau menjelaskan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Justru karena sifat normatif ini kedua istilah tersebut mudah dicampuradukkan. Namun, terdapat perbedaan penting antara etika dan etiket, yaitu: pertama etiket menunjukkan cara yang tepat dalam bertindak sedangkan etika menyangkut masalah apakah suatu perbuatan boleh dilakukan atau tidak. Perbedaan yang kedua yaitu, etiket hanya berlaku dalam pergaulan. Bila tidak ada orang lain yang hadir atau tidak ada saksi mata maka etiket tidak berlaku. Sebaliknya, etika selalu berlaku dan tidak bergantung pada kehadiran seseorang. Ketiga, etiket bersifat relatif. Yang dianggap tidak sopan dalam satu kebudayaan, bisa saja dianggap sopan dalam kebudayaan lain, sedangkan etika lebih absolut dan tidak bisa ditawar lagi. Perbedaan yang terakhir, etiket memandang seseorang dari “cover” nya saja sedangkan etika menyangkut manusia dari segi “dalam”nya. Bisa saja seseorang tampil sebagai pribadi yang sopan di luar tetapi di dalamnya penuh kebusukan. Tidak merupakan kontradiksi jika seseorang selalu berpegang dalam etiket sekaligus bersikap munafik. Tetapi orang yang etis tidak mungkin bersikap munafik, sebab seandainya dia munafik, hal itu dengan sendirinya dia tidak bersikap etis. Di sisi lain, istilah yang jelas termasuk lingkup etika jangan diperlakukan seolah-

olah termasuk lingkup etiket. Hal ini seperti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998) tentang kata “moralitas” yang dijelaskan sebagai “sopan santun, segala sesuatu yang berhubungan dengan etiket atau adat sopan santun”. Padahal, sesuai pemakaian internasional sudah menjadi kebiasaan umum memasukkan “moralitas” ke dalam lingkup etika, bukan lingkup etiket.

Etika sebagai cabang Filsafat : Ilmu tentang Moralitas.

Moralitas adalah ciri khas manusia, perbuatan manusia banyak dikaitkan dan dinilai dengan perbuatan yang baik atau buruk, meskipun ada juga perbuatan yang netral dari segi etis. Perilaku atau perbuatan baik dan buruk dalam arti etis memainkan peranan yang sangat penting dalam hidup manusia. Dengan kata lain, moralitas adalah betul-betul merupakan suatu fenomena manusiawi yang universal. Moralitas hanya terdapat pada manusia dan tidak terdapat dalam makhluk lain. Tetapi banyak filsuf berpendapat bahwa manusia adalah binatang-plus (binatang dengan ditambah suatu perbedaan khas) perbedaan khas tersebut seperti rasio dan bakat untuk menggunakan bahasa, kesanggupan untuk tertawa, dan yang paling penting manusia mempunyai kesadaran moral. Moralitas merupakan suatu ciri khas manusia yang tidak dapat ditemukan pada makhluk di bawah tingkat manusiawi. Pada tahap binatang tidak ada kesadaran tentang baik dan buruk, tentang yang boleh dan yang dilarang, tentang yang harus dilakukan dan tidak pantas dilakukan.

Terdapat dua macam keharusan: keharusan alamiah dan keharusan moral. Contoh pada peristiwa dimana “sebuah benda yang

dipegang, jika dilepaskan dari tangan harus jatuh”. Keharusan dalam contoh ini didasarkan atas hukum alam. Alam sudah mengatur sedemikian rupa, sehingga benda yang tidak lagi dipegang tangan pasti akan jatuh. Lain halnya dengan peristiwa “Karyawan harus diberi gaji yang adil” hal ini didasarkan pada hukum moral. Hukum moral tidak dijalankan dengan sendirinya karena hukum moral mengarahkan diri kepada kemauan manusia dengan menyuruh dia untuk melakukan sesuatu. Sehingga keharusan moral adalah kewajiban. Pada taraf binatang, keharusan hanya terdapat dalam bentuk keharusan alamiah, sedangkan pada taraf manusia keharusan berada dalam keharusan moral.

Etika sebagai ilmu, menyelidiki tingkah laku moral, dengan berbagai cara untuk mempelajari moralitas. Pertama, etika deskriptif mempelajari moralitas yang terdapat pada individu tertentu, dalam kebudayaan atau subkultur tertentu. Etika deskriptif hanya melukiskan saja dan tidak memberi penilaian. Misalnya, etika deskriptif dapat mempelajari pandangan-pandangan moral dimana suatu Negara atau Pemerintahan begitu permisif terhadap pengguguran kandungan, sementara dalam hal lain seperti pornografi mereka sangat ketat. Ilmuwan yang menyelidiki masalah ini hanya ingin mengerti perilaku moral saja, tapi tidak memberi penilaian tentang pengguguran kandungan atau pornografi sebagai masalah moral. Kedua, etika normatif, merupakan bagian penting dari etika. Di sini ahli bersangkutan atau para ilmuwan tidak bertindak sebagai penonton

netral, seperti halnya etika deskriptif, tapi ia melibatkan diri dengan mengemukakan penilaian tentang perilaku manusia. Ia tidak lagi membatasi diri dengan memandang fungsi prostitusi dalam suatu masyarakat, tapi menolak prostitusi sebagai suatu lembaga yang bertentangan dengan martabat wanita, biarpun dalam praktek belum tentu dapat diberantas sampai tuntas. Penilaian itu dibentuk atas dasar norma-norma. Tentu saja etika deskriptif dapat berbicara tentang norma, misalnya, membahas tabu yang terdapat dalam suatu masyarakat primitif. Tetapi hal ini mencerminkan etika deskriptif hanya melukiskan norma itu. Ia tidak memeriksa apakah norma tersebut benar atau tidak. Etika normatif meninggalkan sikap netral dengan mendasarkan pendiriannya atas norma. Hal yang sama dapat dirumuskan dengan etika normatif tidak deskriptif melainkan preskriptif (memerintah) tidak melukiskan melainkan menentukan benar tidaknya tingkah laku atau anggapan moral. Penelitian etika normatif dapat bersifat umum dan khusus. Etika umum memandang tema umum seperti : Apa itu norma etis? jika ada banyak norma etis, bagaimana hubungannya satu sama lain? Mengapa norma moral mengikat kita ? tema-tema seperti itulah yang menjadi obyek penyelidikan etika umum. Sedangkan etika khusus berusaha menerapkan prinsip etis yang umum atas wilayah perilaku manusia yang khusus. Dengan menggunakan istilah yang lazim dalam konteks logika, dapat dikatakan bahwa dalam etika khusus, premis normatif dikaitkan dengan premis faktual untuk sampai pada kesimpulan etis yang bersifat normatif.

Metaetika.

Meta dalam bahasa Yunani diartikan sebagai “melebihi”. Istilah metaetika diciptakan untuk menunjukkan ucapan kita di bidang moralitas bukan moralitas secara langsung. Metaetika mempelajari logika khusus dari ucapan etis. Metaetika berfokus pada arti khusus bahasa etika. Studi mendalam menunjukkan bahwa kalimat-kalimat etika mempunyai ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kalimat lain. Metaetika sendiri dapat ditempatkan dalam filsafat analitis yaitu sebuah filsafat yang menganggap analisis bahasa sebagai tugas terpenting dan satu-satunya bagi filsafat. Aliran ini berkembang di Inggris awal abad ke-20 dan dipelopori oleh George Moore. Karena sering berkaitan dengan filsafat analitis, metaetika terkadang juga disebut sebagai etika analitis. Salah satu masalah mengenai metaetika yaitu persoalan mengenai apakah ucapan normatif dapat diturunkan dari ucapan faktual. Kalau sesuatu merupakan kenyataan (faktual) apakah dapat disimpulkan bahwa sesuatu tersebut boleh atau harus dilakukan (*ought :normatif*). Diperoleh suatu catatan mengenai hubungan antara metaetika dengan etika normatif. Walaupun di sini kita membedakan metaetika dari etika normatif, namun hal itu bukan berarti keduanya selalu bisa dipisahkan. Sebab jika kita berbicara moral, dengan mudah pembicaraan kita beralih ke perilaku moral itu sendiri. Dan sebaliknya, jika berbicara mengenai perilaku moral, dengan sendirinya kita berefleksi tentang istilah dan bahasa yang kita pakai. Dan penjelasan mengenai etika juga dapat dipandang sebagai suatu pendekatan metaetis pula. Karena suatu garis perbatasan yang tajam dan definitif tidak mungkin ditarik antara etika normatif dan metaetika. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam studi tentang moralitas dapat dibedakan pendekatan non filosofis dan pendekatan filosofis. Pendekatan non filosofis adalah etika deskriptif, sedangkan

pendekatan filosofis sebagai etika normatif, metaetika, atau etika analitis. Dari sudut pandang lain, etika dapat dibagi ke dalam pendekatan normatif dan pendekatan non-normatif. Dalam pendekatan normatif, peneliti mengambil posisi atau *standpoint* moral : terjadi dalam etika normatif (bisa etika umum maupun etika khusus). Dalam pendekatan non normatif peneliti bersikap netral terhadap setiap posisi moral : hal itu terjadi dalam etika deskriptif dan metaetika.

Apakah Moral ?

Istilah moral ini, berasal dari bahasa Latin “*mos*” (tunggal) atau “*mores*”(jamak) yang bisa diartikan sebagai “cara hidup atau adat kebiasaan “. Sementara dari istilah moral ini juga ada muncul istilah lain yaitu moril yang lebih sering diartikan sebagai “semangat atau dorongan batin”. Jadi, etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral” yang keduanya berasal dari kata Latin yang berarti adat kebiasaan.

Dalam kehidupan sehari-hari manusia banyak berbicara mengenai keadaan, kejadian atau peristiwa yang mereka saksikan atau yang mereka alami. Hal-hal tersebut tidak terbatas hanya pada tahap pemantauan saja tetapi juga sampai pada tahap penilaian. Ketika kita manusia memberikan penilaian atas kejadian, peristiwa atau keadaan tersebut adalah merupakan sebuah keyakinan bagi kita bahwa jika hal itu disaksikan baik, kita akan meyakini dan menilai baik, sera selanjutnya berkeyakinan pula bahwa hal itu patut dicontoh. Sebaliknya jika kejadian tersebut memang tidak baik atau buruk, kita meyakini dan menilai buruk dan tidak patut dicontoh. Tidak disangkal, agama mempunyai hubungan erat dengan moral. Dalam praktek hidup sehari-hari,

motivasi kita yang terpenting dan terkuat bagi perilaku moral adalah agama. Setiap agama mengandung suatu ajaran moral yang menjadi pegangan bagi perilaku para penganutnya. Dalam pelbagai agama, ajaran moralnya secara menyeluruh mempunyai prinsip yang sama, yaitu sistem moral yang membentuk akhlak yang mulia. Mengapa ajaran moral dalam suatu agama dianggap begitu penting, karena ajaran itu berasal dari Tuhan dan mengungkapkan kehendak Tuhan. Dengan kata lain, dasar-nya adalah "wahyu". Ajaran moral itu diterima karena alasan keimanan. Namun demikian, nilai-nilai dan norma-norma moral tidak secara eksklusif diterima karena alasan keagamaan semata melainkan juga alasan-alasan rasional untuk menerima aturan-aturan moral. Terdapat hubungan erat antara moral, agama, dan hukum. Hukum harus dijiwai oleh moralitas, karena kualitas hukum sebagian besar ditentukan oleh mutu moral nya, karenanya hukum selalu harus diukur dengan norma moral. Di satu sisi, moral juga membutuhkan hukum, moral akan mengawang-ngawang saja, kalau tidak diungkapkan dan dilembagakan dalam masyarakat, seperti halnya dengan hukum. Dengan hukum bisa meningkatkan dampak sosial dari moralitas. "Menghormati milik orang lain", umpamanya, merupakan prinsip moral yang penting. Dalam hal ini hukum memperkuat moral. Namun tentu saja, hal itu tidak berarti bahwa masyarakat harus mengundang seluruh aturan moral dalam bentuk peraturan hukum. Walaupun ada hubungan yang erat antara moral dan hukum, namun perlu diperhatikan juga bahwa moral dan hukum itu tidak sama. Kenyataan yang paling jelas membuktikan hal itu adalah terjadinya konflik antara keduanya. Tidak mustahil adanya kemungkinan terdapat ketidakcocokan antara hukum dan moral. Sistem kolonialisme dapat dikatakan bahwa bukannya kekurangan hukum, melainkan kolonialisme

seringkali memiliki sistem hukum yang disusun dengan kukuh dan rapi yang diperuntukkan bagi bangsa-bangsa yang dijajah. Kemudian ketika bangsa yang dijajah menyatakan kemerdekaannya, maka sistem hukum kolonial tersebut menjadi tidak sesuai dengan sistem masyarakat yang merdeka yang mempunyai sistem moral sendiri yang lebih etis. Perbedaan lainnya adalah hukum lebih dikodifikasi daripada moralitas, artinya, hukum dituliskan dan secara lebih sistematis disusun dalam kitab undang-undang, dan ini menjadi norma yuridis yang mempunyai kepastian lebih besar. Baik hukum maupun moral keduanya sama-sama mengatur tingkah laku manusia, namun hukum membatasi diri pada tingkah laku lahiriah saja, sedangkan moral menyangkut juga sikap batin seseorang. Itulah perbedaan antara legalitas dan moralitas. Dalam perihal sanksi, bahwa sanksi yang berkaitan dengan hukum berlainan dari sanksi yang berkaitan dengan moralitas. Hukum untuk sebagian terbesar dapat dipaksakan, orang yang melanggar hukum akan terkena sanksi hukumannya, tetapi orang yang melanggar norma-norma moralitas tidak bisa dipaksakan. Karena mengenai sanksi, hukum didasarkan atas kehendak masyarakat dengan mekanisme melalui negara, dan ini berarti juga atas kehendak negara. Sementara moralitas didasarkan pada norma-norma moral mempunyai cakupan yang melebihi para individu, masyarakat maupun negara. Masalah etika-moral tidak bisa diputuskan dengan suara terbanyak seperti mekanisme dalam keputusan hukum, namun setiap individu, masyarakat maupun negara harus mematuhi norma moral. Moral akan menilai hukum dan tidak sebaliknya hukum menilai moral.

Fenomena Moral : hati nurani

Masih ada hal lain yang perlu diketahui berkaitan dengan moral, yaitu hati nurani sebagai fenomena moral. Setiap manusia mempunyai pengalaman tentang hati nurani dan mungkin pengalaman itu merupakan perjumpaan paling jelas dengan moralitas sebagai kenyataan. Pengalaman tentang hati nurani itu merupakan jalan masuk yang tepat untuk suatu studi mengenai etika-moral. Hati nurani berkaitan erat dengan kenyataan bahwa manusia mempunyai kesadaran. Perlu dibedakan antara pengenalan dengan kesadaran. Kita akan mengenal bila kita melihat, mendengar, atau merasakan sesuatu, jadi pengenalan lebih berkaitan dengan proses inderawi. Sedangkan kesadaran dimaksudkan sebagai kesanggupan manusia untuk mengenal dirinya sendiri dan karena itu berefleksi tentang dirinya. Dalam diri manusia bisa berlangsung semacam proses pengenalan yang bisa kembali kepada dirinya sendiri. Jadi, kesadaran itu sebuah proses pengenalan diri sendiri, yaitu proses pengenalan yang bukan saja manusia berperan sebagai subjek, melainkan sekaligus juga sebagai objek. Fenomena hati nurani ini senyatanya terdapat disegala jaman dan segala kebudayaan. Hati nurani dibedakan menjadi dua bentuk yaitu hati nurani retrospektif dan hati nurani prospektif. Hati nurani retrospektif memberikan penilaian-penilaian tentang perbuatan-perbuatan yang telah berlangsung dimasa lampau. Hati nurani ini menilai, menuduh atau mencela, terhadap perbuatan yang jelek dan sebaliknya, memuji atau memberi rasa puas terhadap perbuatan yang

dianggap baik. Sementara hati nurani prospektif melihat kemasa depan dan menilai perbuatan-perbuatan yang akan datang. Hati nurani ini mengajak manusia untuk melakukan sesuatu yang baik dan benar dan melarang untuk Hati nurani bersifat personal, artinya selalu berkaitan erat dengan pribadi yang bersangkutan dan bahwa tidak ada dua manusia yang sama, begitu pula tidak ada dua hati nurani yang persis sama. Hati nurani diwarnai oleh kepribadian seseorang, hati nurani berkembang juga bersama dengan perkembangan seluruh kepribadian seseorang. Hati nurani dalam arti yang sebenarnya selalu berkaitan dengan personal tertentu. Disamping aspek personal, hati nurani menunjukkan juga suatu aspek adipersonal. Selain bersifat pribadi, hati nurani juga seolah olah melebihi pribadi kita, seolah-olah merupakan instansi di atas kita. Aspek ini tampak dalam istilah “hati nurani” itu sendiri. “Hati nurani” berarti “hati yang diterangi” (nur-cahaya). Karena aspek adipersonal itu, orang beragama kerap kali mengatakan bahwa hati nurani adalah suara Tuhan atau bahwa Tuhan berbicara melalui hati nurani. Hati nurani memang memiliki suatu dimensi religius, namun tidak dapat dikatakan bahwa hati nurani merupakan hak istimewa orang beragama saja. Setiap orang mempunyai hati nurani karena ia manusia. Kenyataan itu justru menyediakan landasan untuk mencapai persetujuan di bidang etis antara semua manusia, melampaui segala perbedaan mengenai agama, kebudayaan, posisi ekonomis, dan lain lain. Dalam hati nurani pula memainkan peranan, baik perasaan maupun kehendak maupun rasio, karena hati nurani memberi suatu

penilaian, suatu keputusan. Walaupun putusan hati nurani bersifat rasional, itu tidak berarti bahwa ia mengemukakan suatu penalaran logis. Ucapan hati nurani pada umumnya bersifat intuitif, artinya, langsung menyatakan berdasar intuitif. Mengikuti hati nurani merupakan suatu hak dasar bagi setiap manusia. Tidak ada orang lain yang berwenang untuk campur tangan dalam putusan hati nurani seseorang. Tidak boleh terjadi, bahwa seorang dipaksa untuk bertindak bertentangan dengan hati nuraninya. Konsekuensinya bahwa negara harus menghormati putusan hati nurani para warga negaranya..

Dari semuanya ini dapat disimpulkan bahwa hati nurani mempunyai kedudukan kuat dalam hidup moral kita. Malah bisa dikatakan: dipandang dari sudut subjek, hati nurani adalah norma terakhir untuk perbuatan perbuatan kita. Kita tidak pernah boleh bertindak bertentangan dengan hati nurani. Hati nurani selalu harus diikuti, manusia wajib juga mengembangkan hati nurani dan seluruh kepribadian etisnya sampai menjadi matang dan seimbang, hati nurani harus dibina.

Etika-moral sangat terbantu dengan adanya hati nurani. Etika-moral harus berusaha keras untuk mencari kepastian ilmiah dan obyektif tentang problem-problem moral yang dihadapi. Tapi bagaimana pun juga, etika sebagai ilmu selalu bergerak pada tahap umum. Dan hati nurani bertugas untuk menerjemahkan prinsip-prinsip dan norma-norma moral yang umum ke dalam situasi konkret. Karena itu, peranan hati nurani selalu akan dibutuhkan. Hanya hati nurani yang dididik dan dibentuk dengan baik, yang dapat memberikan penyuluhan tepat dalam hidup moral kita. Hati nurani harus dididik, seperti juga akal budi manusia yang membutuhkan pendidikan. Tetapi

pendidikan akal budi jauh lebih gampang untuk dijalankan. Metode-metode yang digunakan dalam mendidik akal budi jauh lebih jelas. Disepakati bahwa tempat yang serasi untuk pendidikan moral adalah keluarga, bukan sekolah. Pendidikan hati nurani sebagaimana pendidikan moral harus dijalankan sedemikian rupa dalam keluarga, sehingga Si Anak menyadari akan tanggung jawabnya sendiri. Pendidikan selanjutnya harus menanam kepekaan batin terhadap yang baik. Dalam hal ini, kekuatan para orang tua dan pengasuh lainnya ialah bahwa mereka sendiri patuh juga, mereka tidak memerintah semau-maunya. Kewajiban terhadap hukum moral mengikat semua orang. Pendidikan moral tidak mungkin berhasil, bila para pendidik tidak menjadi panutan dalam memenuhi hukum moral. Jadi, secara teoritis pendidikan hati nurani lebih sulit daripada pendidikan akal budi. Pendidikan hati nurani tidak membutuhkan sistem pendidikan formal, malah lebih baik berlangsung dalam rangka pendidikan informal, yaitu keluarga, tidak seperti pendidikan akal budi yang dijalankan dalam kerangka pendidikan formal.

**RESPONSIVITAS SEBAGAI BENTUK
PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH
DALAM TEORI ADMINISTRASI PUBLIK**

Oleh :

Eni Orbawati*

ABSTRAK

Responsivitas merupakan salah satu kajian pokok dan sentral bagi administrasi public. Responsivitas pemerintah merupakan wujud perhatian pemerintah terhadap suatu permasalahan public. Guna mengenali, menemukan, dan mengatasi masalah publik, administrasi publik harus memiliki daya tanggap (*responsiveness*) yang tinggi terhadap berbagai persoalan yang ada dalam masyarakat. Daya tanggap merupakan bagian dari tanggung jawab (*responsibility*) yang harus dimiliki oleh administrator

Tulisan ini dilandasi oleh perkembangan administrasi publik dari administrasi publik tradisional, manajemen publik, dan menuju ke pemerintahan responsif (*responsive governance*). Daya tanggap pemerintah atau birokrasi terhadap berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat di era demokrasi saat ini semakin penting, karena tuntutan dan kebutuhan masyarakat semakin beragam dan dinamis. Daya tanggap dioperasionalisasikan sebagai persetujuan antara pejabat pemerintah dengan masyarakat dalam pengaturan agenda, dukungan (advokasi) dalam pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan

Kata Kunci : *responsiveness, responsibility, responsive governance*

*) Dosen Universitas Tidar, Magelang

1. PENDAHULUAN

Daya tanggap (*responsiveness*) pemerintah saat ini menjadi kebutuhan penting, karena semakin banyak dan beragamnya masalah publik yang dihadapi masyarakat dan menuntut pemerintah untuk menyelesaikannya. Oleh karenanya, daya tanggap pemerintah atau birokrasi sampai saat ini tetap memperoleh perhatian penting dari para teoritis, peneliti, pejabat pemerintah, maupun masyarakat umum, karena semakin banyak organisasi publik dan pemerintah yang lemah dalam menanggapi persoalan yang ada dalam masyarakat (Saltzstein, 1992: 63).

Daya tanggap dalam studi administrasi negara merupakan konsep yang selalu dipersoalkan (*problematic concept*, karena kebutuhan daya tanggap pemerintah terhadap berbagai persoalan masyarakat semakin tinggi (Stivers, 1994: 364). Demokrasi yang semakin meningkat membutuhkan administrator yang responsif terhadap kehendak rakyat, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif. Namun demikian pada sisi lain, daya tanggap pemerintah untuk memenuhi kehendak rakyat ini seringkali dikalahkan oleh kepentingan politik.

Berangkat dari kondisi inilah kemudian Wilson (1887) memandang penting upaya pemisahan politik dengan administrasi, dengan maksud agar aktivitas administrasi tidak diganggu oleh kepentingan politik dan meningkatkan daya tanggap administrator dalam memenuhi tuntutan

publik. Daya tanggap merupakan bagian dari tanggung jawab (*responsibility*) yang harus dimiliki oleh administrator. Seorang administrator yang memiliki daya tanggap yang tinggi, akan bekerja dengan kreatif dan inovatif, bukan hanya menjadi instrumen pasif bagi organisasi (Wilson dalam Shafritz dan Hyde, 1992: 22 - 24).

1. Responsivitas di dalam Teorii Administrasi Publik

Frederickson memandang bahwa, administrasi publik tradisional menekankan respon di dalam organisasi, administrasi publik baru memerlukan respon terhadap klien dan konstituen, dan jalur menuju administrasi publik baru memerlukan respon dalam arti partisipasi yang luas dari para klien (Frederickson, 1980). Asumsi-asumsi dan filosofi yang berbeda mengenai respon juga membedakan antara gerakan Administrasi Publik Baru dan Menemukan kembali Pemerintahan (atau NPM; Frederickson, 1996). Jika NPM mengusulkan konsepsi yang lebih tinggi tentang warga dan partisipasi warga yang aktif, *Reinventing Government* lebih mengedepankan metafora konsumen dan partisipasi pasif warga (Schachter, 1995; Vigoda, 2002).

Senada dengan uraian di atas, Denhardt dan Denhardt (2003) mengembangkan teori tentang Pelayanan Publik Baru dengan respon berbasis nilai-nilai warga. Menurut pandangan mereka, Administrasi Publik Lama fokus pada respon terhadap klien dan konstituen; *New Public Manajemen* (NPM) mengkonsentrasikan pada respon terhadap konsumen; dan *New Public Servis* (NPS) menilai/menghargai respon terhadap warga. Denhardt dan Denhardt menekankan bahwa pemerintah

"tidak boleh memberikan respon pada kepentingan pribadi jangka pendek konsumen" (hal. 63); pemerintah harus "fokus pada pengembangan hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara warga" (hal. 450). Dalam NPS, respon juga berarti bahwa kebijakan dan program pemerintah harus memenuhi kebutuhan publik melalui usaha bersama dan proses kolaboratif. Simpulannya ialah bahwa menjadi responsif tidak perlu menuntut administrator publik untuk menjadi pengusaha; namun, administrator publik harus mampu menjadi pelayan – yakni, menjadi pengawal sumber daya publik, pelestari organisasi publik, fasilitator warga, dan katalis untuk pelibatan masyarakat.

Guna mengenali, menemukan, dan mengatasi masalah publik, administrasi publik harus memiliki daya tanggap (*responsiveness*) yang tinggi terhadap berbagai persoalan yang ada dalam masyarakat. Oleh karenanya, saat ini daya tanggap telah menjadi konsep utama dalam administrasi publik (Yang, 2007: 132). United Nation (2005: 7 - 14) melalui kajiannya telah mengembangkan model administrasi publik, yang mengarah pada pemerintahan responsif. Kajian ini dilandasi oleh perkembangan administrasi publik dari administrasi publik tradisional, manajemen publik, dan menuju ke pemerintahan responsif (*responsive governance*). Daya tanggap menjadi atribut kunci bagi pemerintahan responsif, di mana administrasi publik bekerja dalam fokus “penciptaan nilai publik” (*creating public value*) (United Nations, 2005 : 12 – 13). Dalam konteks ini, warga negara dilibatkan dalam mengidentifikasi

keinginan dan kebutuhannya, untuk kemudian disalurkan kepada pemerintah untuk direalisasikan. Pemerintah secara terus menerus merespon apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Konsep *responsive governance* ini, dalam teori Denhardt dan Denhardt (2007) dikenal dengan pendekatan *New Public Service*. Di mana daya tanggap administrasi publik lebih diarahkan kepada warga negara, tidak hanya pada klien, konstituen, dan pelanggan.

Frederickson (1996: 265) juga menunjukkan bahwa administrasi publik baru adalah panggilan untuk memiliki daya tanggap terhadap isu-isu yang sangat mendesak saat ini. Dalam pandangannya, administrasi publik tradisional menekankan daya tanggap pada organisasi, sedangkan administrasi publik baru mensyaratkan daya tanggap terhadap klien dan konstituen. Administrasi negara baru juga memerlukan daya tanggap dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat.

Pemerintahan yang berdaya tanggap memiliki lima karakteristik pokok (United Nations 2005: 7) yaitu: (1) Adanya pemberdayaan atau pelibatan warga negara dalam setiap pengambilan keputusan; (2) Mengedepankan akuntabilitas pejabat publik kepada warga negara; (3) Acuan dasar dalam menjalankan fungsinya adalah akuntabilitas, transparansi dan partisipatif; (4) Kriteria keberhasilan dalam menjalankan pemerintahan selain aspek output dan outcome, yang utama adalah aspek proses; dan (5) Sifat utamanya adalah responsif pada kebutuhan warga negara.

2. Responsivitas Pemerintah

Istilah responsivitas telah mendapatkan perhatian luas dalam satu dekade terakhir, khususnya pada studi Ilmu Politik dan Administrasi Publik. Secara teoritis, responsivitas pemerintah sering digunakan sebagai indikator mendasar dari demokrasi, sebagaimana Dahl menyebut responsivitas sebagai karakteristik utama demokrasi (Dahl, 1971 dalam Korolev, 2012:208). Dengan ruang lingkupnya demikian, responsivitas cenderung didasarkan pada preferensi masyarakat (*citizens*) sehingga konsep responsivitas dinilai problematis (Stivers, 1994). Responsivitas pada satu sisi untuk memenuhi preferensi atau keinginan publik, dan di sisi lainnya, untuk kepentingan dan kebutuhan publik (Saltzstein, 1992; Korolev, 2012). Meski konsep responsivitas mengandung perdebatan secara teoritis, muncul sejumlah keyakinan bahwa responsivitas merupakan nilai penting bagi pemerintah dan institusinya (Yang, 2007; Bryer dan Cooper, 2007; Saltzstein, 1992; Stivers, 1994; Yang dan Pandey, 2007). Dengan asumsi dasar ini, pemerintah diharapkan responsif terhadap kepentingan publik sebagai bentuk manifestasi tanggungjawabnya kepada publik (Stivers, 1994; PBB, 2007; Dwiyanto, 2003; TAF dan ADB, 2006).

Hassel Nogi S. Tangkilisan (2005:177) mendefinisikan bahwa responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan,

serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Sedangkan Zeitzman Parasuraman & Berry, dalam buku *Delivering Quality Service (1990)* mengemukakan bahwa responsivitas merupakan salah satu instrument yang cukup penting dalam mengukur kinerja suatu organisasi, termasuk di dalamnya adalah organisasi publik. Dari pengukuran kinerja tersebut akan diketahui juga kualitas layanan yang diberikan, sebagaimana disampaikan “*service quality is a complex topic, as seen by the need for a definition containing five dimensions: tangibility, reliability, responsiveness, assurance and empathy.*”

Fungsi utama pemerintah adalah menjalankan aktivitas administrasi publik guna mengatasi masalah publik melalui kebijakan dan manajemen publik (Overman, 1984: 277 – 278). Secara lebih konkrit Rasyid (1997: 116) menyebutkan fungsi utama pemerintah mencakup pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Wijesinha (2005: 28 - 39) merinci fungsi pemerintah yaitu *security, service, facilitation, dan social concern*. Sedangkan March dan Olsen (1995: 11) mengidentifikasi fungsi pemerintah dalam tiga fungsi utama, yaitu pelayanan (*service*), pengaturan (*regulation*), dan pemberdayaan (*empowerment*).

Pelayanan menjadi fungsi utama pemerintah, karena pada hakekatnya pemerintah diadakan dan dibentuk untuk melayani semua

warganegara secara adil dan merata. Pemerintah dapat disebut berhasil menjalankan fungsinya bila mampu membawa kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya, serta menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Denhardt dan Denhardt, 2007). Namun demikian, berdasarkan studi yang dilakukan Rainey (1990: 159 - 163), ditemukan pada tahun 1960-an dan 1970-an terjadi banyak kegagalan kebijakan publik di Eropa dan Amerika. Kegagalan ini disebabkan oleh rendahnya daya tanggap pemerintah terhadap kebutuhan riil masyarakat, serta menganggap remeh setiap tuntutan masyarakat. Oleh karenanya ia menyarankan perlunya perubahan administrasi publik dengan lebih mengembangkan daya tanggap administrasi publik. Pemerintah harus memiliki daya tanggap yang tinggi terhadap berbagai kebutuhan dan masalah yang dihadapi oleh masyarakat agar kinerjanya menjadi lebih baik (Vigoda, 2000: 168 - 175; 2002: 530 - 534).

Kajian responsivitas dalam administrasi publik semakin penting, karena organisasi publik harus berurusan dengan banyak pemangku kepentingan dengan tuntutan yang saling bertentangan (Kanter and Brinkerhoff 1981: 325). Di samping itu, konsep responsivitas pemerintah atau birokrasi sering diperdebatkan diantara para peneliti dan praktisi administrasi publik, karena sampai saat ini belum ditemukan konsep tunggal yang mampu menjelaskannya. (Bryer, 2006: 560).

Stivers (1994: 367) mencermati, ketika pejabat pemerintah memiliki tingkat daya tanggap yang tinggi pada suatu persoalan tertentu, potensi untuk tidak responsif pada masalah yang lain bisa muncul. Kondisi inilah yang seringkali memunculkan penilaian rendahnya daya tanggap pemerintah terhadap berbagai tuntutan masyarakat. Atas dasar inilah kemudian Stivers (1994: 368) menawarkan alternatif pengembangan daya tanggap yang berbasis pada nilai-nilai demokrasi. Yaitu birokrasi yang mau mendengarkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat (*“listening bureaucrat”*). Melalui cara ini, diharapkan pemahaman terhadap daya tanggap sesuai dengan yang diharapkan administrasi publik pada masa yang akan datang.

Guna mempertegas posisi daya tanggap dalam studi administrasi publik, Rosenbloom (1989: 219) membandingkan perbedaan tiga tradisi dalam administrasi publik, yaitu manajerial, politik, dan hukum. Di mana masing-masing tradisi memiliki logika dan nilainya sendiri-sendiri. Tradisi manajerial menekankan nilai-nilai seperti ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Tradisi politik berkaitan dengan keterwakilan, daya tanggap, dan akuntabilitas. Sedangkan tradisi hukum berkaitan dengan proses hukum, keadilan, dan pengamanan hak-hak substantif individu sebagai kriteria keberhasilan.

Demikian pula Denhardt dan Denhardt (2007: 28), dalam upayanya membandingkan tiga perspektif administrasi publik (*old public administration, new public management, dan new public*

service) mempertegas pentingnya persoalan daya tanggap pegawai pemerintah (*public servants*) terhadap kebutuhan masyarakat. Yaitu dengan mempertanyakan “*to whom are public servants responsive?*” dalam setiap perpsektif. Pada *old public administration*, pegawai pemerintah harus memenuhi kebutuhan *clients* dan *constituents*, dalam *new public management* memenuhi kebutuhan *customers*, dan pada *new public service* pemerintah bertanggungjawab memenuhi kebutuhan *citizens*. Begitu pentingnya persoalan daya tanggap dalam administrasi publik, menyebabkan Denhardt dan Denhardt (2007) maupun Osborne dan Gaebler (1992) mendorong organisasi publik meniru daya tanggap yang dimiliki oleh sektor swasta (*private*), guna meningkatkan kinerja yang efektif dan efisien, keadilan, tanggung jawab, dan akuntabilitas organisasi publik.

Daya tanggap pemerintah atau birokrasi terhadap berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat di era demokrasi saat ini semakin penting, karena tuntutan dan kebutuhan masyarakat semakin beragam dan dinamis. Studi yang dilakukan Thomas dan Palfrey (1996: 128), menunjukkan bahwa daya tanggap sektor publik terhadap meningkatnya tuntutan masyarakat merupakan bagian penting dalam pengendalian kinerja sektor publik. Daya tanggap ini mengacu pada kecepatan dan akurasi penyedia layanan untuk menjawab permintaan terhadap suatu tindakan atau informasi. Kecepatan mengacu pada waktu tunggu antara permintaan masyarakat terhadap suatu tindakan dan jawaban dari badan publik atau pegawai negeri. Akurasi berarti

sejauh mana daya tanggap lembaga publik sesuai dengan kebutuhan atau keinginan masyarakat. Namun demikian berbicara tentang pengukuran, kecepatan merupakan faktor yang pengukurannya relatif sederhana dibandingkan pengukuran akurasi. Pengukuran akurasi harus mempertimbangkan kesejahteraan sosial, kesetaraan, kesempatan yang sama, dan distribusi yang adil dari "barang publik" untuk semua warga negara (Vigoda 2000: 168).

Betapa sulitnya mengukur daya tanggap, menyebabkan terdapat beragam pengukuran yang disesuaikan dengan kebutuhan penelitian (Saltzstein, 1992: 65 - 70). Salah satu persoalan dalam pengukuran dan operasionalisasi daya tanggap dikemukakan oleh Sharp (1981: 34): *"perhaps . . . responsiveness does not consist of a correspondence between policy maker priorities and those of the public, but rather a willingness to strike some balance between professional standards and values and community priorities."* Daya tanggap harus dikaitkan dengan keseimbangan standar dan nilai-nilai profesional dengan kebutuhan prioritas masyarakat. Pendekatan ini sering disebut dengan model *"professional responsibility"*, di mana daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat didasarkan pada tindakan profesional, serta proses dialog antara birokrat dengan masyarakat untuk menentukan secara bersama-sama kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan publik (Ingraham dan Ban, 1988: 13).

Daya tanggap juga dioperasionalkan sebagai persetujuan antara pejabat pemerintah dengan masyarakat dalam

pengaturan agenda, dukungan (advokasi) dalam pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Oleh karenanya Schumaker (1975: 490 - 499) mengategorikan bentuk dasar daya tanggap sebagai (1) respon sukses, (2) respon agenda, (3) respon kebijakan, (4) respon output, dan (5) respon dampak.

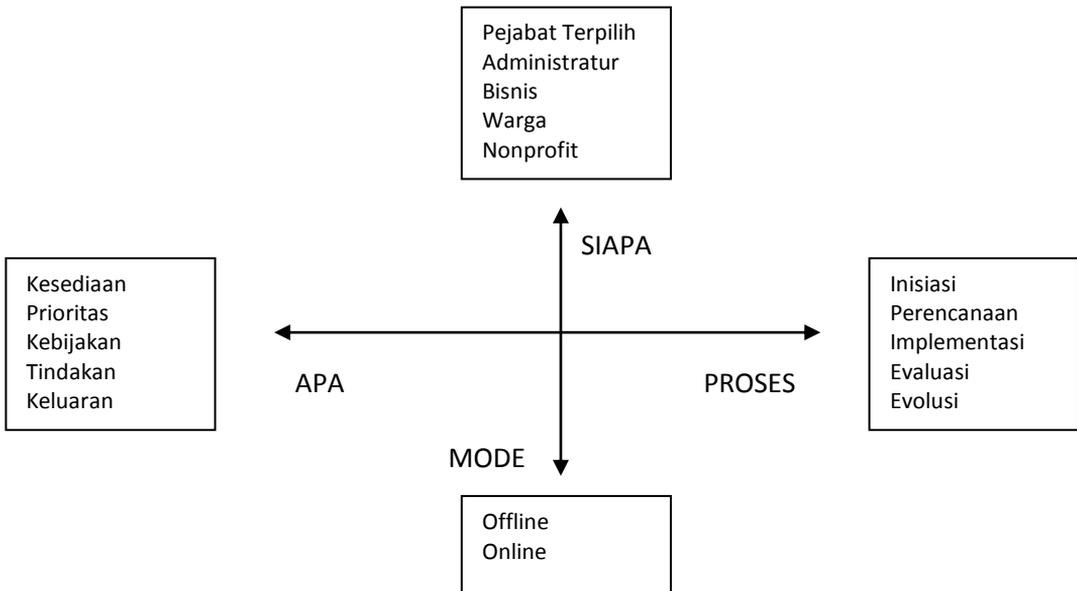
Gormley, Hoadley, dan Williams (1983: 709) mendefinisikan daya tanggap sebagai kemampuan pemerintah untuk menetapkan secara cepat isu-isu penting yang harus segera ditanggapi, mengatasi isu dan masalah secara nyata dengan berbagai tindakan, melalui penyediaan berbagai sumber daya. Oleh karenanya, Gormley, Hoadley, dan Williams (1983: 706 - 713) mengukur daya tanggap dalam tiga kategori, yaitu daya tanggap potensial, daya tanggap aktual, dan daya tanggap komitmen sumber daya. Pertama, daya tanggap potensial menunjuk pada sejauh mana pejabat pemerintah dengan para pemangku kepentingan menetapkan bersama nilai-nilai dan isu-isu prioritas yang akan ditangani. Tindakan ini dilakukan melalui proses dialog, guna mengidentifikasi berbagai masalah yang dirasakan oleh masyarakat. Berbagai masalah tersebut, kemudian dipersempit untuk memilih isu yang paling penting dan mendesak untuk ditangani. Kedua, daya tanggap aktual menunjuk pada sejauh mana pemerintah mampu memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat secara nyata. Berbagai permasalahan, kebutuhan dan keinginan masyarakat yang telah dinyatakan dalam daya tanggap potensial kemudian secara cepat ditindaklanjuti melalui program-

program atau kegiatan yang secara langsung dapat mengatasi persoalan tersebut. Ketiga, daya tanggap komitmen sumber daya menunjuk kepada dukungan sumber daya (finansial, manusia, peralatan dan fasilitas lainnya) guna mengatasi berbagai isu yang telah ditetapkan dalam daya tanggap aktual.

Selanjutnya Bryer membedakan enam jenis respon: *terdikte (dictated)*, *terbatasi (constrained)*, *purposif (purposive)*, *kewirausahaan (entrepreneurial)*, *kolaboratif (collaborative)*, dan *ternegosiasi (negotiated)*. Sedangkan Rainey berpendapat bahwa organisasi-organisasi pemerintah pada hakikatnya memiliki dua nilai dan kriteria kinerja: *kompetensi* (yakni, efisiensi, efektivitas, ketepatan waktu, reliabilitas, dan sifat masuk akal) dan *respon* (yakni, respon terhadap ketentuan perundang-undangan, respon terhadap otoritas publik, respon terhadap tuntutan publik, kepatuhan terhadap standar etika, keadilan/kesetaraan dan keterbukaan terhadap pengawasan dan kritisi). Rainey mengamati bahwa nilai-nilai respon sering “bertentangan dengan kriteria-kriteria kompetensi dan dengan lainnya” (Bryer, 2007; Rainey, 2003; Saltztein, 1992). Nilai-nilai yang saling berbenturan, atau tekanan-tekanan respon yang saling berbenturan, selanjutnya membentuk karakteristik unik dari konteks manajemen publik dan mempengaruhi perilaku, strategi, dan kinerja organisasi publik. Artinya, memahami manajemen publik dan respon administrasi publik tidak akan lepas dari akuntabilitas administratif yang meliputi berbagai jenis harapan (Manring, 1994).

Respon memiliki sumber, jenis, dan bentuk yang berbeda, dan dapat terjadi dalam tahap-tahap yang berlainan dari tindakan organisasi. Gambar 1 menunjukkan keempat dimensi tersebut. Untuk perspektif tradisional respon pemerintah, dimensi *siapa (who)* berhubungan dengan berbagai objek atau sumber organisasi nonprofit, warga, bisnis dan sebagainya (Bryer, 2007). Dimensi *apa (what)* menjelaskan muatan atau bentuk yang berbeda-beda dari respon seperti kesediaan untuk mendengarkan (Stivers, 1994), kesediaan untuk mencapai keseimbangan antara berbagai tuntutan yang membingungkan (Sharp, 1981), kongruensi nilai dan prioritas, kesesuaian antara muatan kebijakan dan kepentingan warga, perilaku-perilaku responsif seperti pelibatan warga, dan keluaran yang memenuhi harapan warga (Saltztein, 1992). Dimensi *proses (process)* menjelaskan bahwa respon berarti banyak hal yang berbeda di dalam tahap-tahap yang berbeda dalam pembuatan keputusan publik seperti penetapan agenda, perencanaan kebijakan, implementasi, evaluasi, dan evolusi. Terakhir, dimensi *bentuk (mode)* menekankan bahwa respon dapat dicapai melalui aktivitas *offline* maupun *online*. Dimensi-dimensi tersebut dapat memuat makna baru atau tantangan baru di dalam konteks tata kelola jaringan, yang akan dibahas dalam bagian berikutnya.

Gambar. Empat Dimensi Respon



Gambar 1: Empat Dimensi Respon (Yang,, 2007)

Satu asumsi implisit ialah bahwa jika pemerintah, sebagai bagian dari tata kelola, hanya bertanggung jawab sebagian terhadap keluaran kebijakan, maka respon berbasis keluaran belum tentu menjadi indikator kinerja yang positif bagi pemerintah. Aspek atau muatan respon apa yang semestinya ditekankan bergantung pada apa yang dipersepsikan sebagai peran terpenting dari pemerintah. Denhardt dan Denhardt mengidentifikasi tiga peran pemerintah di dalam skema tata kelola secara keseluruhan. Peran *pertama* adalah menetapkan kerangka hukum dan politik yang menjadi pedoman pengoperasian jaringan,

“meratifikasi, mengkodifikasi dan melegitimasi keputusan-keputusan yang muncul dari dalam berbagai jaringan kebijakan”. Peran *kedua* adalah membantu memecahkan isu-isu distribusi dan bergantungan sumber daya di daman, antara dan di antara berbagai jaringan. Peran *ketiga* adalah “mengawasi peran bersama (*interplay*) jaringan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip *demokrasi dan kesetaraan sosial* terpenuhi / terjaga” (Yang, 2007). Satu implikasinya ialah bahwa bagian yang paling penting dari respon pemerintah di dalam tata kelola jaringan bukanlah respon terhadap kepentingan pihak tertentu dari jaringan tetapi respon terhadap kepentingan dari seluruh jaringan. Hal ini bukan berarti pemerintah tidak perlu merespon kelompok-kelompok selaku individu. Dalam prakteknya, prinsip-prinsip demokrasi dan kesetaraan sosial menuntut bahwa pemerintah merespon secara proaktif dan efektif terhadap warga yang tidak beruntung. Intinya ialah bahwa respon terhadap suatu masalah sosial tidak selamanya berarti bahwa pemerintah perlu mengatasi masalah secara langsung dan sendirian – mengayuh sampan sendiri (*rowing boat by itself*). Melainkan, pemerintah dapat memobilisasi berbagai jaringan untuk berkolaborasi untuk menanggapi masalah dan melayani public

3. Dimensi Responsivitas

Respon merupakan masalah sentral bagi administrasi publik dan telah melahirkan banyak sekali tulisan. Respon memiliki sumber, jenis, dan bentuk yang berbeda, dan dapat terjadi dalam tahap-tahap yang

berlainan dari tindakan organisasi. Yang (2007) membagi respon dalam empat dimensi. Dimensi *siapa (who)* berhubungan dengan berbagai objek atau sumber organisasi nonprofit, warga, bisnis dan sebagainya (Bryer, 2007). Dimensi *apa (what)* menjelaskan muatan atau bentuk yang berbeda-beda dari respon seperti kesediaan untuk mendengarkan (Stivers, 1994), kesediaan untuk mencapai keseimbangan antara berbagai tuntutan yang membingungkan (Sharp, 1981), kongruensi nilai dan prioritas, kesesuaian antara muatan kebijakan dan kepentingan warga, perilaku-perilaku responsif seperti pelibatan warga, dan keluaran yang memenuhi harapan warga (Saltztein, 1992). Dimensi *proses (process)* menjelaskan bahwa respon berarti banyak hal yang berbeda di dalam tahap-tahap yang berbeda dalam pembuatan keputusan publik seperti penetapan agenda, perencanaan kebijakan, implementasi, evaluasi, dan evolusi. Terakhir, dimensi *bentuk (mode)* menekankan bahwa respon dapat dicapai melalui aktivitas *offline* maupun *online*.

1. Dimensi Siapa (*Who*).

Di dalam administrasi publik, “respon (*responsiveness*)” merupakan sebuah konsep yang sarat masalah. Strategi yang paling lazim untuk menanggapi gagasan tentang respon adalah memperlakukan respon tersebut sebagai sebuah aspek tanggung jawab. Pendekatan ini telah digunakan sejak era Woodrow Wilson (di dalam tulisannya, *The Study of Administration*). Wilson menyarankan “*ready docility*” pada pihak administrator untuk “serius dan bertahan di tengah kritisi publik” (1887: 222), namun

Wilson juga berpendapat bahwa, untuk menjadi lebih ahli dan lebih efisien daripada partisan, administrator harus memiliki sebuah “keinginan diri untuk memilih sarana yang membantu pencapaian dan penyelesaian pekerjaan. Ia tidak akan dan memang tidak boleh menjadi sekedar instrumen pasif” (hal. 212).

Selama bertahun-tahun penekanan semakin ditujukan pada kepercayaan terhadap tanggung jawab pribadi administrator, atau yang menurut Friedrich disebut sebagai “kondisi fisik aktual yang dapat mengarahkan setiap agen untuk melakukan tindakan yang bertanggung jawab” (1940: 12). Berpijak pada pendapat John Gaus tentang “cek diri (*inner check*)” administrator, Friedrich berpendapat bahwa tanggung jawab birokrasi meliputi pengetahuan teknis dan respon terhadap opini rakyat; pengetahuan teknis akan dinilai oleh kolega profesi sedangkan respon terhadap opini rakyat akan berlaku pada saat birokrat mengantisipasi respon-respon politik terhadap tindakan-tindakan mereka dan menyusun strategi untuk itu.

Menanggapi uraian di atas, Finer (1941) berpendapat bahwa tanggung jawab adalah sebuah fatamorgana kecuali jika publik dan perwakilannya mendefinisikan kepentingan publik dan menghukum para administrator yang mendefinisikannya secara berbeda. Dengan kata lain, ia membuat tanggung jawab menjadi sebuah bentuk respon, bukan sebaliknya. Meskipun ada sebagian pengamat yang terus berargumen dengan cenderung memihak pada respon birokrasi dengan menggunakan undang-undang dan prosedur yang lebih kuat

yang membatasi diskresi (misal, Lowi, 1979), sebagian besar lebih menempatkan akar tanggung jawab pada keahlian dan moralitas dari masing-masing birokrat (misal, Cooper, 1990; Burke, 1987). Kedudukan ini paling jelas di dalam argumen-argumen untuk profesionalisme di dalam administrasi publik; Rourke (1992) hanyalah satu dari sekian banyak pakar yang berpendapat demikian (misalnya, Kearny & Sinha, 1988; Stever, 1988; Nalbandian, 1990).

2. Dimensi Apa (*What*)

Dimensi *apa (what)* menjelaskan muatan atau bentuk yang berbeda-beda dari respon seperti kesediaan untuk mendengarkan (Stivers, 1994). Di dalam administrasi publik, seperti dalam bidang lain, respon berawal dengan mendengarkan. Jika, seperti pendapat Bellah et al. (1991: 254), “demokrasi berarti memberikan perhatian”, administratur publik yang menganut paham demokrasi tentu saja mau memberikan perhatian kepada kemampuan mendengarkan yang mereka kuasai untuk dapat memberikan – merespon – publik secara lebih baik.

Pada hakikatnya argumen ini menyatakan bahwa kegiatan mendengarkan, yang merupakan sebuah kemampuan yang melekat cara untuk mengetahui, kapasitas moral, dan praktek administratif potensial, dapat membantu kita untuk membentuk respon, yakni respon yang menghindarkan sikap pasif dan partisan. Setelah berabad-abad terabaikan oleh penekanan gaya Barat pada visi, kapasitas mendengarkan baru-baru ini telah menarik perhatian

berbagai ahli, dalam bidang filsafat (Levin, 1989; Fiumara, 1990), psikologi (Brown & Gilligan, 1992), linguistik (Ong, 1982), dan perencanaan (Forester, 1989). Dari satu cara ke cara lainnya, semua berpendapat bahwa sifat dari kemampuan kita untuk mendengarkan memiliki implikasi praktis, moral, dan kemasyarakatan yang dapat mengajarkan kita banyak hal jika kita memang berkeinginan untuk membuka diri kepada pelajaran.

Fiumara berpendapat bahwa di dalam dialog orang yang mendengarkan adalah seorang partisipan di dalam pemikiran yang lahir dari pembicaraanya, yang dalam faktanya memerlukan keterlibatan mendengarkan untuk mendapatkan kesan yang sempurna. Pendengar membentuk potensi tersebut, secara paradoks “dengan beranjak, dengan berdiri di samping dan membuat ruang” (1990: 144). Pada waktu bersamaan, di dalam berbagi bahasa pembicara, pendengar mendengarkan suaranya sendiri, kata-katanya sendiri, damendengarkan kata-kata dari suara orang lain (Levin, 1989; Lionnet, 1989). Di dalam dialog, kita mengulangi dan meresonansi satu sama lain. Mendengarkan satu sama lain adalah mempelajari seperti apakah wujud, bentuk ataupun warna dunia dari kedudukan lain. mendengarkan adalah membalikkan kedudukan, peran, dan pengalaman (Levin, 1989: 193).

Melalui berbicara dan mendengarkan, kita menciptakan ruang dari suara orang lain dan secara responsif membentuk kembali dialog dan konteksnya. Mendengarkan memfasilitasi

komunikasi. Levin berpendapat bahwa mendengarkan dengan terampil dapat menjelaskan praktek diri, yakni, pengembangan diri secara menyeluruh yang juga mengembangkan masyarakat. Berbeda dari banyak literatur “mandiri (self-help)” yang saat ini beredar, yang cenderung mengelak dari dimensi ekonomi dan politik dari interaksi sosial dengan lebih menonjolkan fokus pada “ko-dependensi” dan “mendekatkan diri dengan kepolosan diri,” Levin berkeyakinan bahwa terdapat praktek-praktek diri yang membuat pengembangan diri menjadi sebuah proses perubahan sosial. Dengan kata lain, mendengarkan dengan terampil dapat menyatukan masyarakat dengan diri, teori dengan tindakan, di dalam hubungan yang refleksif (baca pula Forester, 1989). Mendengarkan memiliki potensi ini karena karakteristik-karakteristik yang telah kita pelajari: yakni keterbukaan, keterlibatan, pembiaran, reflektivitas. Dalam mendengarkan orang lain kita terhimpun ke dalam sikap simpati (Levin, 1989: 89).

Mendengarkan dengan terampil membantu pengembangan kepekaan moral karena ia memodelkan timbal balik yang melekat di dalam gagasan keadilan. tindakan mendengarkan mendorong pengembangan diri dalam arah tertentu: mendengarkan mempertegas pemahaman dua arah tentang keadilan; mendengarkan mendorong keterbukaan bersikap/berpikir, hubungan, dan penerimaan terhadap perbedaan; dan mendukung pandangan kebenaran terhadap situasi yang sedang terjadi sehingga mencegah

terjadinya prasangka dini. Mendengarkan memiliki potensi, menurut pendapat Levin, karena memiliki kapasitas badaniah (bodily capacity). Levin (1989) berpendapat bahwa timbal balik “terbentuk,” sedemikian rupa untuk mengutarakan pendapat, dan bahwa usaha untuk keadilan adalah suatu hal yang dekat dengan kolaborasi dengan kapasitas fisik kita untuk mendengarkan. Jika pendapat Levin benar, maka pengembangan kecakapan di dalam mendengarkan dapat menjadi titik awal untuk praktek respon di dalam administrasi publik.

Administrator yang responsif harus bersikap terbuka, mampu, dan bersedia untuk merespon, namun juga harus bersikap adil dan tidak korupsi. Mereka harus mengetahui bagaimana cara menggunakan keahlian mereka ketika berusaha mencari pandangan yang berbeda-beda dan tetap terbuka terhadap hal-hal yang tak terduga dan di luar prediksi. Mereka harus menerima perbedaan dan mampu melahirkan dinamika timbal balik (dua arah) dan potensi ekspresif dari dialog.

Kelebihan dari tindakan mendengarkan sebagai sebuah praktek respon ialah bahwa mendengarkan meminta administrator untuk tidak berusaha mengubah diri sebagai manusia super (superpeople) namun sekedar sebagai ahli taktik yang bersahaja dan bekerja demi pengembangan bersama dengan kapasitas yang signifikan. Karena mendengarkan membantu keterbukaan, penghargaan terhadap perbedaan, dan timbal balik, praktek

mendengarkan dapat membantu administratur untuk membentuk respon yang mendukung akuntabilitas demokrasi maupun efektivitas administratif.

Secara umum respon dipengaruhi baik oleh permintaan/tuntutan dan preferensi populasi yang dituju, kepentingan atau kebutuhan dari populasi, maupun sejumlah kombinasi dari keduanya. Respon adalah “refleksi dan pemberian ungkapan kepada keinginan rakyat/masyarakat” harus tetap menentukan bagaimana cara mengukur keinginan masyarakat (Pennock 1952: 790-807). Haruskah satu ukuran menekankan tuntutan, opini publik umum, atau sejumlah kombinasi dari keduanya?. Lebih lanjut, tuntutan-tuntutan manakah yang harus dipenuhi semuanya, bahkan jika terdapat pertentangan di antara semua tuntutan, atau hanya tuntutan yang paling dirasa berat? Jika opini publik umum adalah dasar dari tindakan, opini-opini yang manakah yang relevan; seberapa besar dukungan yang harus dimiliki oleh sebuah opini sebelum tindakan diambil; dan bagaimana kita menelaah opini-opini yang tidak seragam, opini-opini minoritas yang sangat dirasakan, atau situasi-situasi di mana opini terbagi atau tidak ada sama sekali? Benarkah respon menjadi sebuah proposisi “pemenang mendapatkan segalanya” (winner-take-all) atau benarkah respon memerlukan sejumlah usaha untuk memberikan bobot kepada klaim-klaim yang saling bertentangan atau untuk memberikan sesuatu untuk setiap orang?. Komplikasi

akan semakin berlipat jika orang membiarkan kemungkinan bahwa respon birokrasi dapat mencakup respon terhadap “kebutuhan” masyarakat, serta – atau bahkan bertentangan dengan harapan masyarakat (Schumaker dan Loomis 1979). Dengan merefleksikan kedudukan “independensi” di dalam masalah “independensi-mandat” dalam teori representasi/perwakilan (Pitkin 1967; Eulau dan Karps 1977; Pennock 1979), pandangan ini menegaskan kemungkinan respon pada saat tidak terdapat opini publik atau bahkan pada saat terdapat opini publik yang bertentangan dengan persepsi perwakilan tentang situasi.

Pandangan ini juga mengasumsikan bahwa keinginan publik dapat secara tepat “menunjukkan” kepentingan publik, namun bahwa perwakilan harus “melakukan yang terbaik” bagi publik dengan mendahulukan “kepentingan” daripada “keinginan” pada saat keduanya saling bertentangan atau pada saat “keinginan” tidak terbukti (Pitkin 1967: 162-164). Selain itu, pandangan ini mengasumsikan bahwa kedudukan superior dari perwakilan memberikan wawasan yang lebih luas tentang kepentingan “yang sebenarnya” dari konstituen (Pitkin 1967; Pennock 1979: 323).

Sehingga, siapapun yang berargumen tentang respon terhadap kebutuhan biasanya menekankan bahwa kewajiban primer dari perwakilan adalah untuk merespon kepentingan dan kebutuhan obyektif dari pihak yang diwakili, khususnya bilamana preferensi

dari pihak yang diwakili tersebut miskin informasi atau tidak terbukti secara langsung/sesegera mungkin.

3. Dimensi Proses

Dimensi *proses* secara umum berarti proses kebijakan tipikal atau proses pembuatan keputusan. Dimensi proses dapat dikaitkan dengan proses kolaborasi. Untuk jenis kemitraan apapun (misal, koordinasi, kerjasama/kooperasi), selalu ada sebuah proses inisiasi, pengembangan, implementasi, pengelolaan, evaluasi, dan evolusi. Tahap-tahap yang berbeda ini sering dikaitkan dengan beragam bentuk dan tingkat kepercayaan, dukungan institusional yang berbeda, dan tantangan yang berbeda (Yang, 2007). Sebagai contoh, selama inisiasi tahap pembentukan, penting kiranya menetapkan aturan dan menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif untuk kepercayaan kalkulatif. Lebih seringnya, untuk menciptakan kondisi seperti ini awalnya memerlukan seorang pelaku yang tidak memikirkan diri atau seorang penggerak pelopor yang bersedia menempatkan keuntungannya dalam resiko demi keuntungan kelompok. Pemerintah sebaiknya dan kadang-kadang mengambil peran tersebut. Modal sosial – khususnya modal sosial yang menjadi perantara – dapat menjadi sangat menguntungkan pada tahap ini. Akan tetapi, setelah kolaborasi memasuki tahap berikutnya, dinamika kepercayaan dan perubahan pengembangan institusional (Child, 2005; Yang, 2007), dan, oleh karena itu, apa yang dapat

pemerintah lakukan dan apa yang seharusnya pemerintah rubah. Dengan kata lain, apa yang dimaksud dengan respon dan bagaimana respon mewujudkan perubahan. Pengetahuan peneliti di dalam bidang ini masih sangat terbatas.

Senada dengan Jang dan Feiock, Bryer dan Cooper mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan sejauh mana para administratur responsif di dalam sebuah proses kolaboratif dengan warga. Membedakan respon pada dua tahap proses kolaboratif: desain dan implementasi. Respon desain berhubungan dengan seberapa besar sebuah organisasi berpartisipasi, dengan orang yang mana, dan secara kualitatif sebaik apa selama proses perencanaan. Respon implementasi mengindikasikan bagaimana hubungan terbangun selama tahap desain dijaga dan seberapa substantif departemen memenuhi sasaran dari kesepakatan akhir. Berpedoman pada literatur tentang respon birokrasi, Bryer dan Cooper mengemukakan lima faktor penentu: budaya organisasi, kepemimpinan organisasi, aturan dan struktur organisasi, kebergantungan pada pemangku kepentingan yang membuat tawaran/permintaan, dan sejauh mana pengendalian eksternal ditempatkan pada lembaga. Sedangkan Jang dan Feiock, menyimpulkan bahwa respon yang ditemukan dan dilaporkan dipengaruhi oleh kebergantungan suatu organisasi terhadap kelompok-kelompok pemangku kepentingan.

4. Dimensi *Mode*

Dalam dimensi *mode*, tata kelola jaringan telah mendesak kita untuk memikirkan tentang respon online sebagai pelengkap bagi respon offline. Jaringan komunikasi tidak terpisahkan dari konsep masyarakat jaringan (Castells, 1996; Van Dijk, 2006). Seperti pendapat Castells, “jaringan komunikasi digital adalah tulang punggung dari masyarakat jaringan, sebagai sumber pembangkit jaringan di mana infrastruktur masyarakat industri dibentuk dan dibangun” (2006: 4). Meskipun rata-rata *e-government* belum mencapai potensinya yang total, banyak proyek *e-government* yang telah memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik bagi warga, komunikasi antara pemerintah dan warga, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi warga. Akhir-akhir ini semakin banyak studi yang telah dilakukan untuk meneliti pengaruh *e-government* terhadap kontak berinisiatif warga dengan pemerintah, pemberian pelayanan, kepercayaan pada pemerintah, dan tata kelola jaringan (La Porte Demchak & de Jong, 2002; Stanley & Weare, 2004; Thomas & Streib, 2003). Namun, bagaimana *e-government* mempengaruhi respon masih belum kunjung digali lebih lanjut.

5. Faktor yang menentukan Responsivitas

Responsivitas merupakan salah satu kajian pokok dan sentral bagi administrasi publik. Banyak bermunculan kajian tentang

faktor yang dapat menentukan responsivitas birokrasi pemerintahan. Faktor-faktor tersebut berkembang seiring dengan perubahan tuntutan publik pada birokrasi pemerintahan. Bahwa tantangan bagi responsivitas administrasi publik di Era Demokrasi adalah bagaimana lebih memberikan perhatian terhadap kebutuhan publik akan pelayanan publik dan peningkatan kualitas hidup masyarakat (Vigoda, 2000: 171). Bahwa demokratisasi pemerintah sejatinya dapat menyebabkan peningkatan responsivitas pemerintah. Crook (1996) berpendapat bahwa di saat terjadi peningkatan partisipasi publik, maka dapat meningkatkan kapasitas pemerintah untuk menjadi lebih responsif. Namun, proses ini memerlukan faktor institusional dan sosial seperti (1) kepemimpinan, (2) sistem pemilu, (3) harapan publik, (4) sentralisasi keuangan dan fiskal dan (5) sumber daya lainnya. Sementara itu, Hobolt (2008) mengemukakan bahwa Diskresi Eksekutif dan Konstelasi Politik dapat mempengaruhi responsivitas pemerintah dalam menjawab permasalahan publik. Responsivitas pemerintah yang merupakan wujud perhatian pemerintah terhadap suatu permasalahan publik juga dipengaruhi oleh atensi lembaga legislatif dan prioritas publik yang berkembang (Bevan, 2015). Hal ini penting karena kesetaraan politik dan responsivitas pemerintah terhadap warga negara merupakan dua nilai sentral dalam demokrasi. Aktor publik dengan sumberdaya politik yang kuat dapat menekan preferensi publik, yang pada gilirannya membuat

menciderai nilai responsivitas pemerintah pada kelompok publik lainnya dalam menentukan suatu hasil kebijakan (Grimes & Esaiasson, 2014).

Tantangan bagi responsivitas birokrasi pemerintahan di Era Demokrasi juga dipengaruhi oleh kompleksitas masalah yang dihadapi (Potoski, 2002). Semakin kompleks permasalahan publik yang dihadapi, maka semakin sulit bagi pemerintah untuk menentukan tindakan pemerintah dalam menghadapi suatu isu kebijakan secara responsif. Hal ini disebabkan, permasalahan publik yang kompleks akan berdampak pada setiap keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa responsivitas pemerintah bergantung pada kompleksitas isu-isu yang diperiksa dan opini publik yang berkembang, namun perubahan besar dalam responsivitas yang demokratis sulit terjadi karena pemerintah sering abai terhadap faktor tersebut (Barabas, 2016). Dalam perkembangannya, pemerintah di alam demokrasi perwakilan kerap mengabaikan preferensi publik.

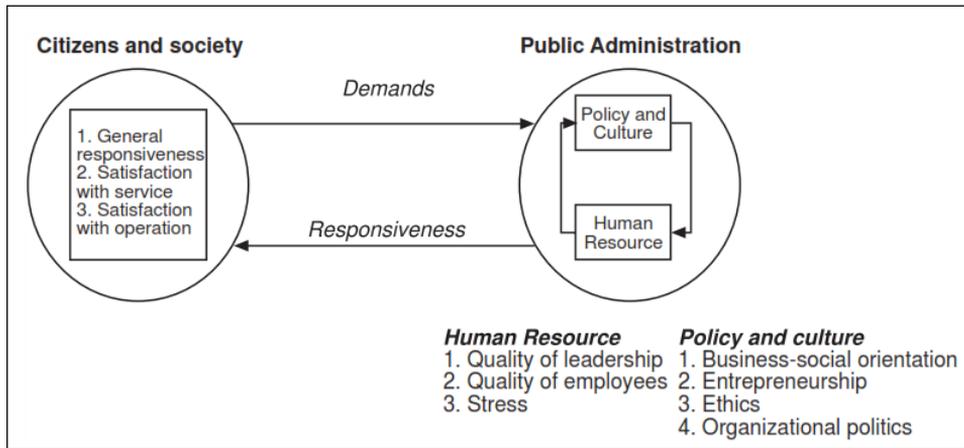
Druckman (2014) dalam risetnya “*Pathologies of Studying Public Opinion, Political Communication and Democratic Responsiveness*”, mengungkapkan bahwa demokrasi perwakilan dan pembentukan opini publik telah mengabaikan satu sama lain. Untuk menyelaraskan keduanya perlu dipahami tentang bagaimana opini publik didefinisikan dan bagaimana keterwakilan atau

representasi publik dipelajari. Di samping itu, Hobolt (2005) berpendapat bahwa opini publik dan preferensi kebijakan merupakan faktor penentu dari responsivitas pemerintah, yaitu niat kebijakan pemerintah didorong oleh opini publik ataupun dan lembaga-lembaga politik memengaruhi responsivitas pemerintah. Hal ini disebabkan kebijakan publik dan opini publik senantiasa saling berhubungan dan tidak jarang masyarakat justru merespon perubahan kebijakan dengan umpan balik yang negatif (Bendz, 2015). Responsivitas yang demokratis menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah sesuai dengan preferensi publik. Regulasi mengandung kerangka keputusan direktif dalam pengaturan suatu permasalahan publik. Regulasi memiliki peranan penting dalam mengelola konflik, karena dengan regulasi yang jelas maka otoritas pemerintah dan peranan dari masing-masing pihak dapat diatur dan dikelola dengan baik sehingga dapat membawa kebaikan bersama bagi segenap pihak (Antia, et.al, 2013). Bahwa dalam suatu penyelesaian konflik akan ditemukan dilema regulasi, hal ini terjadi akibat tidak satupun keputusan dapat berdiri di atas semua pihak yang bersengketa (Potoski dan Prakash, 2004). Oleh karena itu, diperlukan *power-sharing* di antara para pihak yang kemudian dituangkan dalam suatu regulasi penanganan suatu konflik (Schneckener, 2002).

Sebagai negara demokrasi, timbul konkesuensi pada hubungan dan tanggungjawab pemerintah terhadap dengan warga

negaranya yang diwujudkan dalam regulasi yang diterbitkan sebagai tindakan responsif terhadap masalah publik. Hal ini disebabkan, responsivitas pemerintah merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap warga masyarakat (Beausoleil, 2016). Regulasi kebijakan itu sendiri merupakan hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya (Eyestone, dalam Smith dan Larimer, 2009). Dahl (1961; 1978) mengemukakan bahwa demokrasi perwakilan merupakan tipe rezim politik yang aturan dan kebijakan publik dibuat tidak oleh seluruh masyarakat tetapi oleh perwakilan masyarakat yang akuntabel. Akan tetapi, kebijakan publik kerap menjadi wilayah kerja dari kelompok di level elit pemerintah. Ketika terjadi *elite captured* dalam suatu regulasi dari unsur pemerintah, tanpa melibatkan pihak-pihak lain utamanya masyarakat, maka kepentingan publik menjadi tersandera dan tidak dipertimbangkan dalam argumentasi-argumentasi para *stakeholders* (Jones, 2013; Musgrave & Wong, 2016).

Vigoda (2000) menunjukkan landasan teoritis responsivitas administrasi publik terhadap tuntutan warga. Dalam pandangannya, responsivitas merupakan kecepatan dan kemampuan pemerintah dalam menanggapi dan memenuhi suatu permintaan melalui aksi atau informasi. Vigoda (2000) mengemukakan bahwa responsivitas administrasi publik dapat dilihat dari kerangka model yang dimuat dalam gambar berikut ini.



Gambar 2. Model Responsivitas pada *Citizen's Demand* (Vigoda, 2000: 171)

Berdasarkan gambar di atas, terlihat bahwa responsivitas terhadap pemenuhan kebutuhan warga masyarakat dalam pelayanan publik merupakan suatu hal yang penting dalam penyelenggaraan organisasi publik. Dalam pandangannya responsivitas ditentukan oleh dua aspek, yaitu aspek pada dimensi sumber daya manusia (*human resource*) dan aspek pada dimensi kerangka kebijakan dan budaya organisasi. Adapun aspek yang tercakup di dalam dimensi *human resource*, meliputi kepemimpinan (*quality of leadership*), birokrasi pemerintahan (*quality of employees*), tekanan (*stress*). sementara itu, aspek pada dimensi kerangka kebijakan dan budaya organisasi meliputi orientasi publik (*social orientation*), spirit *entrepreneurship*, etika publik, politika organisasi (*organizational politics*).

Di negara-negara demokrasi, kepemimpinan pejabat publik terpilih diharapkan dapat untuk mewakili publik dengan baik. Pejabat publik baik unsur pemerintah maupun legislatif dituntut untuk senantiasa bereaksi terhadap perubahan dalam tuntutan konstituen mereka, merespon dengan mengubah haluan mereka (Hayes, 2013; Miler, 2016). Agar proses demokrasi bekerja dengan baik, sangat penting bagi pemerintah dan lembaga perwakilan rakyat memperhatikan sinyal pendapat dan preferensi publik secara lebih responsif. Pejabat publik dituntut untuk semakin responsif dalam menjawab tuntutan dan permasalahan publik. Lewis dan Gilman (2005), mengemukakan perihal pentingnya pemenuhan kepentingan publik dalam penyelenggaraan administrasi publik. Salah satu yang penting di antaranya adalah pengedepanan *public oriented* di suatu organisasi pemerintah. Pemerintah diharapkan tidak lagi terkungkung dalam suatu pemahaman yang keliru dan sistemik dalam beretika. Artinya, perlu bagi pemerintah untuk memahami orientasi publik sebagai salah satu nilai etik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah dituntut untuk mengadirkan upaya responsif dalam mengatasi masalah publik dengan mempertimbangkan orientasi publik yang berkembang. Untuk itu, seiring dengan perubahan tuntutan publik pada birokrasi pemerintahan, maka tantangan terbesar adalah upaya membawa perubahan demi perubahan dalam birokrasi pemerintahan itu sendiri demi

menunjang responsivitas yang lebih berorientasi pada kepentingan publik. Beragam teori bermunculan dan telah memberikan pemahaman tentang bagaimana membawa perbaikan pada birokrasi pemerintah agar semakin selaras dengan orientasi publik. Oleh karena itu, birokrasi sebagai objek empiris masih eksis keberadaannya, namun status mereka sebagai objek teoritik sudah berubah bahkan jauh dari pemahaman awalnya (Clegg, 2016). Hal ini sebagai bagian dari agenda membawa birokrasi untuk semakin terbuka dan dekat dengan publik.

Di samping itu, konsep *listening bureaucracy* juga merupakan komponen utama penentu yang membawa birokrasi untuk semakin dekat dengan publik, yang pada gilirannya membuat responsivitas birokrasi pemerintahan semakin andal dalam mengatasi masalah publik. Mendengarkan seraya memahami preferensi publik dapat membantu administrasi publik lebih responsif terhadap masyarakat. Stivers (1994) berpendapat bahwa responsivitas administrasi publik dikembangkan dengan mengembangkan kemampuan untuk mendengarkan dan terampil mengurangi ketegangan antara efektivitas administrasi dan akuntabilitas demokratis. Proses ini melibatkan keterbukaan, menghormati perbedaan dan reflektivitas. Mengembangkan kapasitas untuk mendengarkan dengan baik dapat meningkatkan akuntabilitas dengan membantu administrator untuk mendengar suara-suara yang kerap diabaikan dan terlibat dalam komunikasi

timbang balik dengan masyarakat, meningkatkan efektivitas dengan memperdalam pemahaman kita tentang situasi yang kompleks dalam masalah publik.

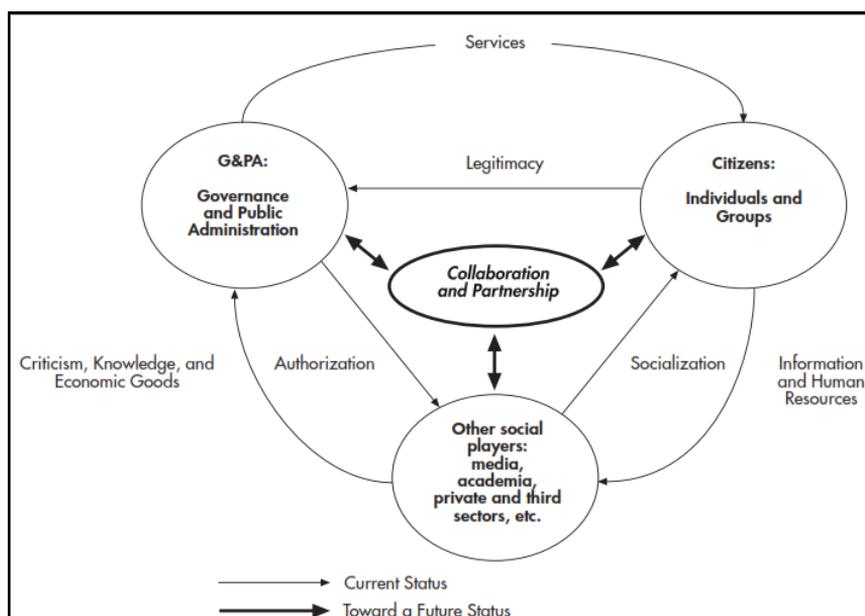
Proses saling mendengarkan dan memahami menjadi suatu nilai yang kurang dikedepankan dalam demokrasi di era modern atau dikenal sebagai *the new democratic deficit* (Dobson, 2010, 2012). Dalam suatu proses musyawarah deliberatif upaya saling mendengarkan dan memahami kurang diterapkan. Konsep ini menekankan pentingnya mendengarkan stakeholders di luar pemerintah sebagai bahan pertimbangan, khususnya masyarakat marjinal (Crack, 2013; Herrick, 2012).

Pandangan ini sejalan dengan Vigoda (2002) yang ini memberikan penjelasan tentang perlunya pemerintah menempatkan publik dan *stakeholders* lainnya dalam masyarakat sebagai upaya responsif dalam menjawab tuntutan publik. Vigoda (2002) dalam artikelnya yang berjudul “*From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*” mengungkapkan:

...that “traditional bureaucracy is not an adequate form of governmental organization” and that “the questions now are not whether government bureaucracies should be reformed but whether it is possible to govern through traditional bureaucratic government structures, whether traditional bureaucratic structures can be reformed enough so that we could govern through them and, which of the many alternative models being proposed

would be best suited to governing. (.....) Such reforms will create a different and more flexible model of governing that combines responsiveness, collaboration, and the ideal type of citizens' ownership....

Berdasarkan pendapat tersebut, Vigoda (2002) menuangkannya dalam suatu *model* responsivitas dan kolaborasi yang dimuat dalam gambar model di bawah ini.



Gambar 3. Model Responsivitas dan Kolaborasi
Sumber: Vigoda (2002)

Berdasarkan gambar tersebut, maka Vigoda (2002) mengungkapkan bahwa responsivitas *administrasi* negara di masa depan perlu diarahkan kepada jejaring kolaboratif di antara segenap

pihak yang terlibat dalam pelayanan publik, mulai dari pemerintah, masyarakat dan aktor publik lainnya. Hal ini penting demi menjawab tuntutan publik yang semakin kompleks dengan semakin melibatkannya dalam proses-proses pengambilan keputusan. Berdasarkan beberapa pendapat pakar, diperoleh beberapa aspek penentu responsivitas, antara lain:

1. Kompleksitas Problem (Potoski, 2002)
2. Otoritas dan Regulasi (Potoski & Prakash, 2004; Vigoda, 2000)
3. Kepemimpinan dan Birokrasi Pelaksana (Bevan, 2015; Vigoda, 2000)
4. Orientasi Publik (Beausoleil, 2016; Powell, 2004; Saltzstein, 1985)

DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, R. A., 1987. *The Science of Public Administration*. Dalam: *Classic of Public Administration*. California: Cole Publishing , pp. 181-228.
- Frederickson, G.H., 2010. *Social equity and Public administration*. New York: M.E Sharpe, Inc.
- Berry, L.L., Zeithaml, V.A. and Parasuraman, A. (1985),“ *Quality counts in services too*”, *Business Horizons*, Vol. 28 No. 3, pp. 44-52
- Camilla Stivers; Orion White; and James Wolf. 1990. *Refounding Public Administration*
- Denhardt, Janer V, and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service :Serving Not Steering*. Armonk, N.Y : M.E.Sharpe.
- Fitzsimmons, James A, and Mona J. Fitzsimmons. 1994. *Service Management for Competitive Advantage*. New York : McGraw-Hill, Inc.
- Frederickson, H.G, and D.K Hart. 1895 *The Public Service and the Patriotism of Benevolence.*” *Public Administration Review* 45.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, PT, Grasindo.
- Innes, J.E. & Booher, D.E., 2003. *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In Hajer, M. & Wagenaar, H. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press. pp.33-59.
- Jung, Yong-Duck. 1996. “Reforming the Administrative Aparatus in Korea: the Case of the ‘Civilian Government.’”

Korean Review of Public Administration (South Korea)
1(1):253-290.

Osborne, David & T. Gaebler, 1993. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York : A Plume Book

Zeithaml, Parasuraman, Berry ,1990. *“Delivering Quality Service”*, New York : *The Free Press* (Lihat juga Subhash et al.,2000, International Journal Of Retail and Distribution Management)

Jurnal

Bryer, Thomas 2007 *“Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration”*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17 (3): 479 - 500

Agus, Barker, Kandampully, *An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector*, *International Journal of Quality & Reliability Management* Vol. 24 No. 2, 2007pp. 177-190q Emerald Group Publishing Limited 0265-671X

Alexander, Korolev.2012. *Regime Responsiveness to Basic Needs:A Dimensional Approach*, Published by ProQuest LLC .

Antia, Kersi D., Xu (Vivian) Zheng, and Gary L. Frazier, 2013. *Conflict Management and Outcomes in Franchise Relationships: The Role of Regulation*, *Journal of Marketing Research*, Vol. L, 577–589

Bryer, Thomas A, 2009. *Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions*, *Public Administration Review* 69(2), 271.

Cho, Wonbin 2010 *Citizens’ Perceptions of Government Responsiveness in Africa: Do Electoral Systems and Ethnic*

Diversity Matter?" Comparative Political Studies 43(12):
1650–1674

- Choudhury, Enamul, 2010. Attracting and Managing Valunteers in Local Government, *Journal of Management Development*, Vol. 29 No. 6, p.592-603.
- deLeon, P. & Gallagher, B. K., 2011. A Contemporary Reading of Advice and Consent. *Policy Studies Journal*, Volume 39 No.S1, pp. 27-39.
- Denhardt and Denhardt, *The New Public Service : An Approach To Reform*, *International International Review of Public Administration* 3 2003, Vol. 8, No.1
- Eron Vegoda 2002, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*. University of Haifa, Israel
- Frederick C. Mosher, *The Public Service in the Temporary Society*, *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1. (Jan. - Feb., 1971), pp. 47-62.
- Ingold, K., 2011. Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, Volume 39 No.3, pp. 435-459.
- James , Oliver, 2011. “Managing Citizens’ Expectations Of Publicservice Performance: Evidence From Observation And Experimentation In Local Government”, *Public Administration*, 89 (4): 1419–1435
- Oosterwaal, Annemarije & Rene Torenvlied, 2011. “Policy Divergence in Implementation: How Conflict among Decisive Legislators Reinforces the Effect of Agency Preferences”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.22, pp.195–217.
- Potoski, M., & Prakash, A. (2004). The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental Governance. *Public Administration Review*, 64(2), 152-163

- Prabha Ramseook-Munhurrin, Soolakshna D. Lukea-Bhiwajee, MauritiusPerunjodi Naidoo, *Service Quality In The Public Srvce*, International Journal Of Management and Marketing Research, Vol. 3 No. 1. 2010
- Schneckener, U. (2002). Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation. *Journal Of Peace Research*, 39(2), 203-228
- Stevensson, Andrey. *Cross-Border Cooperation in the Periphery of the European Union: Reinterpreting the Finnish-Russian Borderland*, Consortium for Comparative Research on Regional Integration and Social Cohesion (RISC) www.risc.lu Luxembourg
- Stivers Camilla, 1994. *The listening bureaucrat: responsiveness in public administration*, Public Administration Review July-August 1994 v54 n4 p364-369
- Thomas A. Bryer, ABD, 2008, *Exploring Bureaucratic Responsiveness Across Stages Of Collaboration Networks, inertia, and the political Enviromental*.
- Ugwuanyi, Bartholomew Ikechukwu Dan Emma E.O. Chukwuemeka. 2013, The Obstacles To Effective Policy Implementation By The Public Bureaucracy In Developing Nations: The Case Of Nigeria, *Singaporean Journal Of Business Economics, And Management Studies*, Vol.1 No.8 Hal.34-43 .
- Windholdz, E. 2012. The Multiple Domains of Harmonisation: Politics, Policy, Process and Program. *Australian Journal of Public Administration*, Volume 71 No.3, pp. 325-342.
- Wright, Bradley E. 2007. **Public Service and Motivation: Does Mission Matter?**, Public Administration Review. Washington: Jan/Feb 2007. Vol. 67, Iss. 1; pg. 54, 11 pgs

- Yang, Kaifeng, 2007. *Responsiveness In Network Governance : Revisiting A Fundamental Concept. Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 2, December 2007, pp. 131–143
- Zeithaml V A, Parasuraman A, Berry LL, 1990, *Delivering Service Quality Balancing Customer Perception and Expectation*, The Free Press, New York

Kode Etik Sebagai Pedoman

Oleh :

Tri Yuniningsih*

Di dalam sebuah organisasi publik, kode etik bagi para penyelenggara administrasi negara/publik biasanya dikaitkan dengan suatu profesi khusus. Akan tetapi kedudukan etika administrasi negara berbeda dari etika profesi dan etika politik sehingga tugas-tugas administrasi negara tetap memerlukan perumusan kode etik yang dapat dijadikan sebagai pedoman bertindak bagi segenap aparat publik. Hal-hal yang perlu diingat adalah, bahwa kode etik tidak membebaskan sanksi hukum atau paksaan fisik bagi para administrator publik. Kode etik dirumuskan dengan asumsi bahwa tanpa sanksi atau hukuman dari pihak luar, setiap orang tetap menaatinya. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat, dan nilai-nilai filosofis.

Kode etik merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik adalah persetujuan bersama, yang timbul dari diri pada anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka, sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan.

*) Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang

Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personilnya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral.

Kode etik dapat pula menjadi sarana untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi karena bagaimanapun juga organisasi hanya akan dapat meraih sasaran-sasaran akhirnya kalau setiap pegawai yang bekerja didalamnya memiliki aktivitas dan perilaku yang baik. Organisasi akan berhasil jika para pegawai memiliki inisiatif yang baik, teliti, jujur, dan memiliki loyalitas yang tinggi. Kualitas-kualitas seperti inilah yang hendak dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan kode etik. Selain itu, dengan adanya perumusan ini para aparat diharapkan dapat memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari negara atas nama rakyat. Pejabat yang menaati norma-norma dan kode etik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah di atas kepentingannya akan karier dan kedudukan. Pejabat tersebut akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan tujuan. Oleh karena itu, kode etik mengumpamakan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai-nilai tersebut dalam tindakan-tindakan yang nyata.

Sebagai aparat negara, pejabat harus mematuhi prosedur, tata kerja, dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi

pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis didalam bertindak dan berperilaku. Dengan kata lain seorang pejabat harus memiliki kewaspadaan profesional yang berarti bahwa dia harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan dengan kedudukannya sebagai seorang pembuat keputusan. Pekerjaan (DP3), yang merupakan inti dari peraturan ini, ada delapan unsur penilaian pegawai.

Berikut ini diuraikan kedelapan unsur penilaian itu secara singkat, yaitu:

1. Kesetiaan

Yang dimaksud kesetiaan di sini adalah ketaatan, pengabdian dan kesetiaan kepada Pancasila, UUD 1994, Negara serta Pemerintah. Sedangkan yang dimaksud pengabdian adalah penyumbangan pikiran dan tenaga secara ikhlas dengan mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan golongan dan pribadi. Kecuali dua pengertian kesetiaan ini pula konotasi kesetiaan yang berarti tekad dan kesanggupan untuk menaati, melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang disertai penuh kesadaran dan tanggung jawab.

2. Prestasi kerja

Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Faktor-faktor yang memengaruhi prestasi kerja adalah:

- a. Kecakapan
- b. Ketrampilan
- c. Pengalaman
- d. Kesungguhan
- e. Kesehatan

3. Tanggung jawab

Tanggung jawab berarti kesanggupan seorang pegawai untuk menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya, tepat pada waktunya dan berani memikul risiko atas keputusan yang dibuatnya. Bagian-bagian dari tanggung jawab adalah:

- a. Menyelesaikan tugas dengan baik dan tepat pada waktunya
- b. Kesalahannya tidak dilemparkan pada orang lain
- c. Menyimpan dan memelihara barang milik negara
- d. Dalam segala keadaan tetap berada di tempat
- e. Mengutamakan kepentingan dinas
- f. Berani dan ikhlas memikul risiko.

4. Ketaatan

Yaitu kesanggupan seorang pegawai untuk menaati segala peraturan perundang-undangan, peraturan kedinasan yang berlaku,

peraturan kedinasan dari atasan yang berwenang serta sanggup tidak melanggar larangan yang ditentukan. Bagian-bagian dari ketaatan adalah:

- a. Menaati peraturan kedinasan dari atasannya.
- b. Menaati peraturan perundang-undangan yang ada.
- c. Memberikan kepada masyarakat layanan sebaik-baiknya sesuai dengan bidang tugasnya.
- d. Menaati ketentuan jam kerja serta sopan-santun.

5. Kejujuran

Yang dimaksud dengan kejujuran adalah ketulusan hati dalam melaksanakan tugas serta kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya. Maka kejujuran dapat dinilai dari keadaan berikut:

- a. Melaksanakan tugas secara ikhlas
- b. Tidak menyalahgunakan wewenangnya
- c. Hasil kerjanya dilaporkan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

6. Kerja sama

Yang dimaksud di sini adalah kemampuan seorang pegawai untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam menyelesaikan suatu tugas yang ditentukan sehingga mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya. Jadi nilai kerja sama dapat diketahui bila seorang pegawai:

- a. Mengetahui bidang tugas orang lain yang ada hubungannya dengan tugas mereka
- b. Mampu menyesuaikan pendapatnya dengan pendapat orang lain yang diyakini benar
- c. Bersedia menerima keputusan yang diambil secara sah
- d. Bersedia mempertimbangkan usul orang lain
- e. Mampu bekerja bersama-sama orang lain
- f. Menghargai pendapat orang lain

7. Prakarsa

Inisiatif atau prakarsa adalah kemampuan seorang pegawai untuk mengambil keputusan, langkah-langkah serta melaksanakannya sesuai dengan tindakan yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari atasan. Bagian-bagian dari prakarsa adalah:

- a. Berkemauan memberi saran kepada atasan
- b. Berusaha mencari tata cara kerja baru yang terbaik
- c. Tanpa menunggu perintah, berkemauan melaksanakan tugas

8. Kepemimpinan

Kepemimpinan berarti kemampuan seorang pegawai atau pejabat untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok. Jadi kepemimpinan merujuk kepada kemampuan manajerial dari para pegawai yang memiliki bawahan dan atau memangku jabatan. Bagian-bagian dari kepemimpinan adalah:

- a. Berusaha menggugah semangat dan menggerakkan bawahan
- b. Berusaha memupuk dan mengembangkan kerja sama
- c. Mampu mengemukakan pendapatnya dengan jelas
- d. Bersedia mempertimbangkan saran-saran bawahan
- e. Memperhatikan nasib dan kemajuan bawahan
- f. Mengambil keputusan cepat dan tepat
- g. Mengetahui kemampuan bawahan
- h. Menguasai bidang tugasnya, bertindak tegas tanpa memihak, serta memberikan teladan yang baik.

Sebagai sarana utama dalam menilai pegawai, DP3 bersifat rahasia. DP3 hanya oleh pegawai yang bersangkutan, pejabat penilai dan atasannya, tidak boleh diketahui oleh teman sejawat apalagi bawahannya. Dalam jajaran pegawai sipil, DP3 digunakan sebagai pertimbangan untuk kenaikan pangkat, penempatan, jabatan, kenaikan gaji berkala, dan pemindahan atau mutasi.

Permasalahan yang menyangkut tugas-tugas kedinasan atau tugas-tugas administrasi negara terkadang memang begitu rumit sehingga tanpa kecermatan dan kehati-hatian seorang pejabat akan mudah tergelincir dan melakukan tindakan penyelewengan tanpa disadarinya. Seorang pejabat yang mula-mula bekerja dengan jujur dan penuh pengabdian bisa saja tiba-tiba berubah karenan ajakan dari rekan kerjanya. Banyak pula pejabat yang mula-mula berdedikasi tinggi dan bersih lambat laun terseret arus lantaran suasana di tempat kerjanya

yang penuh dengan intrik dan penyelewengan. Oleh karena itu, para pegawai dan pejabat perlu sangat hati-hati dalam bertindak dan senantiasa mengingat kode-kode etik serta keluhuran nilai-nilai moral. Setiap pengaruh yang mengarah kepada hal-hal yang negatif hendaknya ditolak sedini mungkin sebelum terlampau jauh dalam melangkah hingga sulit untuk kembali. Douglas, misalnya, mengemukakan beberapa tindakan yang hendaknya dihindari oleh seorang pejabat publik, yaitu:

1. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabatan kedinasan.
2. Menerima segala suatu hadiah dari pihak swasta pada saat ia melaksanakan transaksi untuk kepentingan kedinasan atau pemerintah.
3. Membicarakan masa depan peluang kerja di luar instansi pada saat ia berada dalam tugas-tugas sebagai pejabat pemerintah.
4. Membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak.
5. Terlalu erat berurusan dengan orang-orang di luar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung dari izin pemerintah.

Menurut Mertins Jr ada empat hal yang harus dijadikan pedoman dalam upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam pelayanan publik, yaitu: Pertama, equality, 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. Kedua, equity, yaitu perlakuan yang sama kepada masyarakat tidak cukup, selain itu juga perlakuan yang adil. Ketiga, loyalty, adalah kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Keempat, Responsibility, yaitu setiap aparat pemerintah harus setiap menerima tanggung jawab atas apapun ia kerjakan dan harus mengindahkan diri dari sindiran “*saya sekedar melaksanakan perintah dari atasan*”.

Ada beberapa prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh *Institute Josephson America* dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi bagi para birokrasi publik dalam memberikan pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut:

1. **Jujur**, dapat dipercaya, tidak ber-bohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit-belit.
2. **Adil**. Memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka.
3. **Integritas**, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua.

4. **Memegang Janji**, Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak.
5. **Perhatian**. Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan.
6. **Hormat**. Orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang.
7. **Setia**, loyal dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan.
8. **Keunggulan**. Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang profesional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik.
9. **Menjaga kepercayaan publik**. Orang-orang yang berada disektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk memelopori dengan cara mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.
10. **Kewarganegaraan**, kaum profesional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis.
11. **Akuntabilitas**. Orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain.

Berikut di bawah ini disajikan sembilan asas yang diterima oleh American Society for Public Administration (ASPA) pada tahun 1981 sebagai contoh kode etik administrasi di negara maju:

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah 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 bijaksanam atau perlu perubahan, kita akan mengacu kepada sebesar-besarnya kepentingan rakyat sebagai patokan.
4. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi negara. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai-pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan.
5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas iktikad 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 sifat keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya.
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai, tujuam yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral.
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.

Demikianlah, kode etik mencoba merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, dalam hal ini pada tugas-tugas administrasi negara. Sudah barang tentu kode etik sekadar merupakan pedoman bertindak. Mengenai pelaksanaannya dalam perilaku nyata, tergantung pada niat baik dan sentuhan moral yang ada dalam diri para pegawai atau pejabat sendiri. Namun, karena kode etik dirumuskan untuk penyempurnaan pekerjaan, mencegah hal-hal yang buruk, dan untuk kepentingan bersama, maka setiap pegawai dan pejabat diharapkan menaatinya dengan kesadaran yang tulus. Paham idealisme etik mengatakan bahwa pada dasarnya setiap manusia adalah baik dan suka hal-hal yang baik. Apabila ada orang-orang yang menyimpang dari

kebaikan, itu semata-mata karena dia tidak tahu norma untuk bertindak dengan baik atau tidak tahu cara-cara bertindak yang menuju ke arah kebaikan. Hal yang diperlukan adalah peringatan dan sentuhan nurani yang terus-menerus untuk menggugah kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi antarindividu.

Sumber :

The Liang Gie. 2006. *Etika Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Kumorotomo, Wahyudi. 2014. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Di download tanggal 24/05/ 2017 jam 20.05 WIB

<http://ejournal.unp.ac.id/index.php/jd/article/viewFile/1415/1225>



Program Studi Doktor Administrasi Publik Press
RISIP-UNDIP

Gd. Program Pascasarjana TTB.8 Lt.5
Jl. Imam Bardjo SH No.3-5 Undip Pabelan Semarang
Telp/Fax: (024) 8451567
Email : programdap@yahoo.com, prodip@gmail.com