MODUL
ETIKA PEMERINTAHAN

DR. H. MUHADAM LABOLO

INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI
Tahun 2016

DAFTAR ISI

Halaman Judul ---------- i

Daftar Isi ---------- ii

Identitas ---------- 1

Tujuan Pembelajaran ---------- 1

Pokok-Pokok Materi ---------- 2

Uraian Landasan Teori ---------- 5

Etika dan Moralitas ---------- 5

1. Pengertian Etika dan Moralitas ---------- 5
2. Prinsip-Prinsip Etika ---------- 23
3. Konsepsi Etika dan Moralitas ---------- 27

Etika Pemerintahan ---------- 33

1. Etika Kehidupan Berbangsa ---------- 35
2. Etika Pemerintahan dalam Perspektif Teori ---------- 43
3. Fungsi Etika Pemerintahan ---------- 51
4. Sumber Etika Pemerintahan ---------- 52

Nilai-Nilai Keutamaan dalam Pemerintahan ---------- 54

1. Asas-Asas Pemerintahan Umum yang Baik ---------- 54
2. Perilaku Pejabat Pemerintahan ---------- 62

Etika Kepemimpinan Pemerintahan ---------- 77

1. Karakter Kepemimpinan Pemerintahan yang Beretika ---------- 77
2. Hal-Hal yang Harus Diperhatikan Kepemimpinan Pemerintahan -- 80
3. Pengelolaan Kekuasaan Pemerintahan ---------- 86

Konsep Etika Birokrasi Pemerintah ---------- 97

1. Fungsi Etika Birokrasi ---------- 97
2. Etika Birokrasi dalam Harapan ---------- 98
Etika Aparatur Dalam Pelayanan Publik ---------- 102
1. Etika Aparatur Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik ---------- 107
2. Peran Aparatur Dalam Membongkar Korupsi Penyelenggaraan Pelayanan Publik ---------- 120
Etika Organisasi Pemerintahan ---------- 128
1. Dimensi Etika Dalam Organisasi ---------- 130
2. Etika dalam Pemerintahan ---------- 134
3. Etika dalam Jabatan ---------- 143
4. Good Governance sebagai Trend Global Etika Pemerintahan ---------- 146
Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah ---------- 154
1. Arti dan Pentingnya Standar Etika Organisasi Pemerintah ---------- 154
2. Penyusunan Standar Etika Organisasi Pemerintah ---------- 157
3. Pengawasan dan Evaluasi Penerapan Etika Organisasi Pemerintah ---------- 159
4. Metode Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah ---------- 162
Analisa Kasus Etika dan Moralitas dalam Organisasi Pemerintah ---------- 177
Daftar Pustaka ---------- 191
Daftar Perundangan ---------- 193

MODUL ETIKA PEMERINTAHAN

MODUL ETIKA PEMERINTAHAN, adalah bagian dari bahan kuliah yang disusun secara sistematis berdasarkan topik bahasan serta capaian selama pembelajaran praja semester III Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Modul kuliah ini terdiri atas beberapa kegiatan pembelajaran, tergantung pada struktur pembelajaran yang direncanakan selama satu semester.

Modul Etika Pemerintahan ini mencakup ke tiga ranah pembelajaran untuk mencapai kompetensi yang diharapkan :

1. Kompetensi Teori;
2. Kompetensi Praktek;
3. Kompetensi Umum.

1. IDENTITAS

1. Nama Mata Kuliah : ETIKA PEMERINTAHAN
2. Nama Dosen : Dr. H. Muhadam Labolo, M.Si
3. Jumlah SKS : 3 SKS

2. TUJUAN PEMBELAJARAN

Setelah mengikuti kegiatan perkuliahan dan pembelajaran pada mata kuliah Etika Pemerintahan, diharapkan praja sebagai peserta didik mampu membentuk perilaku sebagai Aparatur Sipil Negara yang dapat dihandalkan dan beretika pemerintahan yang baik. Kompetensi dasar yang diharapkan setelah mempelajari Modul Etika Pemerintahan yaitu :

1. Praja mampu memahami dan menjelaskan Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah.
2. Praja mampu menganalisa isu-isu Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah, yang berkembang di masyarakat.
3. Praja mampu menginternalisasi Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah dalam kehidupan sehari-hari.

3. POKOK-POKOK MATERI

1. Etika dan Moralitas;
   a. Pengertian Etika dan Moralitas;
   b. Prinsip-prinsip Etika;
   c. Konsepsi Etika dan Moralitas.
2. Etika Pemerintahan
   a. Etika Berbangsa dan Bernegara;

b. Etika Pemerintahan dalam Persepktif Teori;

c. Fungsi Etika Pemerintahan;

d. Sumber Etika Pemerintahan.

3. Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan

a. Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik;

b. Perilaku Pejabat Pemerintahan.

4. Etika Kepemimpinan Pemerintahan

a. Karakter Kepemimpinan yang Beretika;

b. Hal-hal yang Harus diperhatikan Kepemimpinan Pemerintahan;

c. Pengelolaan Kekuasaan Pemerintahan.

5. Konsep Etika Birokrasi Pemerintah

a. Fungsi Etika Birokrasi;

b. Etika Birokrasi dan Harapan.

6. Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik

a. Etika Aparatur sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik;

b. Peran Aparatur dalam Membongkar Korupsi Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

7. Etika Organisasi Pemerintah

a. Dimensi Etika dalam Organisasi;

b. Etika dalam Pemerintahan;

c. Etika dalam Jabatan;

d. *Good Governance* sebagai *Trend Gobal* Etika Pemerintahan.

8. Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah

   a. Arti dan Pentingnya Standar Etika Organisasi Pemerintah;

   b. Penyusunan Standar, Etika Organisasi pemerintah;

   c. Pengawasan dan Evaluasi Penerapan Etika Organsasi Pemerintah;

   d. Metode Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah.

4. URAIAN LANDASAN TEORI

4.1. ETIKA DAN MORALITAS

Dalam bab ini, para praja akan mendapatkan uraian pengertian mengenai etika dan moralitas, sekaligus contoh kasus bagaimana etika dan moralitas terbentuk dalam masyarakat. Selanjutnya modul ini akan menguraikan bagaimana konsepsi atau konseptualisasi mengenai etika dan moralitas serta prinsip-prinsipnya.

4.1.1 Pengertian Etika dan Moralitas

Dalam kehidupan masyarakat modern bahkan postmodern dewasa ini, setiap individu anggota masyarakat dalam interaksi pergaulannya dengan anggota masyarakat lainnya atau dengan lingkungannya, tampaknya cenderung semakin bebas, leluasa, dan terbuka. Akan tetapi tidak berarti tidak ada batasan sama sekali, karena sekali saja seseorang melakukan kesalahan dengan menyinggung atau melanggar batasan hak-hak asasi seorang lainnya, maka seseorang tersebut akan berhadapan dengan sanksi hukum berdasarkan tuntutan dari orang yang merasa dirugikan hak asasinya. Hal ini tentu saja berbeda dengan kondisi masyarakat dimasa lalu, yang cenderung bersifat kaku dan tertutup karena kehidupan sehari-harinya sangat dibatasi oleh berbagai nilai normatif serta tabu-tabu atau berbagai larangan yang secara adat wajib dipatuhinya.

Gambaran tersebut menunjukkan bahwa dalam kehidupan sehari-hari setiap anggota masyarakat akan berhadapan dengan batasan-batasan nilai normatif, yang berlaku pada setiap situasi tertentu yang cenderung berubah dari waktu ke waktu, sejalan dengan perubahan pola pikir dan perilaku masyarakat itu sendiri. Batasan-batasan nilai normatif dalam

interaksi dengan masyarakat dan lingkungannya itulah yang kemudian dapat kita katakan sebagai nilai-nilai etika. Sedangkan nilai-nilai dalam diri seseorang yang akan mengendalikan dimunculkan atau tidaknya kepatuhan terhadap nilai-nilai etika dapat kita sebut dengan moral atau moralitas.

Etika berasal dari Bahasa Yunani kuno. Dalam Bahasa Yunani disebut *ethos* yaitu bentuk tunggal yang mempunyai banyak arti, seperti tempat tinggal yang biasa, pada rumput, kandang kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap, cara berpifir. Dalam bentuk jamak *ta etha* artinya adalah adat istiadat. Arti terakhir inilah yang menjadi latar belakang bagi terbentuknya istilah "etika", yang oleh filsuf besar Yunani, Aristoteles (384-322 SM) menunjukkan arti sebagai filsafat moral. Jadi jika kita membatasi diri pada asal usul kata ini, maka "etika" berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat istiadat. Kata yang cukup dekat dengan "etika" adalah "moral". Moral berasal dari Bahasa latin, *mos* (jamak : *nores*) yang berarti juga kebiasaan, adat. Jadi etimologi kata "etika" sama dengan etimologi kata "moral", karena keduanya berasal dari kata yang berarti adat kebiasaan. Etika dan moral, sekalipun dari Bahasa asalnya yang berbeda, namun keduanya memiliki arti yang sama secara etimologis. Perilaku yang baik mengandung nilai-nilai keutamaan, nilai-nilai keutamaan yang berhubungan erat dengan hakekat dan kodrat manusia yang luhur. Oleh karena itu kehidupan politik pada jaman Yunani kuno dan Romawi kuno, bertujuan untuk mendorong, meningkatkan dan mengembangkan manifestasi-manifestasi unsur moralitas. Kebaikan hidup

manusia yang mengandung empat unsur yang disebut juga empat keutamaan yang pokok (*the four cardinal virtues*) yaitu :

1. Kebijaksanaan, pertimbangan yang baik (*prudence*).
2. Keadilan (*justice*).
3. Kekuatan moral, berani karena benar, sadar dan tahan menghadapi godaan (*fortitude*).
4. Kesederhanaan dan pengendalian diri dalam pikiran, hati nurani dan perbuatan harus sejalan atau *"catur murti"* (*temperance*).

Pada jaman Romawi kuno ada penambahan satu unsur lagi yaitu "*Honestum*" yang artinya adalah kewajiban bermasyarakatan, kewajiban rakyat kepada negaranya. Dalam perkembangannya pada masa abad pertengahan, keutamaan tersebut bertambah lagi yang berpengaruh dari Kitab Injil yaitu Kepercayaan (*faith*), harapan (*hope*) dan cinta kasih (affection). Pada masa abad pencerahan (*renaissance*) bertambah lagi nilai-nilai keutamaan tersebut yaitu Kemerdekaan (*freedom*), perkembangan pribadi (personal development), dan kebahagiaan (*happiness*). Pada abad ke-16 dan 17 untuk mencapai perkembangan pribadi (*personal development*) dan kebahagiaan (*happiness*) tersebut dianjurkan mengembangkan kekuataan jiwa (animositas), kemurahan hati (generositas), dan keutamaan jiwa (sublimitas).

Dengan demikian etika pemerintahan tidak terlepas dari filsafat pemerintahan. filsafat pemerintahan adalah prinsip pedoman dasar yang dijadikan sebagai fondasi pembentukan dan perjalanan roda pemerintahan yang biasanya dinyatakan pada pembukaan UUD negara.

Jika melihat sistematika filsafat yang terdiri dari filsafat teoritis, "mempertanyakan yang ada", sedangkan filsafat praktis, "mempertanyakan bagaimana sikap dan prilaku manusia terhadap yang ada", dan filsafat etika. Oleh karena itu filsafat pemerintahan termasuk dalam kategori cabang filsafat praktis. Filsafat pemerintahan berupaya untuk melakukan suatu pemikiran mengenai kebenaran yang dilakukan pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mengacu kepada kaedah-kaedah atau nilai-nilai baik formal maupun etis.

Dalam ilmu kaedah hukum (*normwissenchaft atau sollenwissenschaft*) menurut Hans Kelsen yaitu menelaah hukum sebagai kaedah dengan dogmatik hukum dan sistematik hukum meliputi Kenyataan idiil (*rechts ordeel*) dan Kenyataan Riil (*rechts werkelijkheid*). Kaedah merupakan patokan atau pedoman atau batasan prilaku yang "seharusnya". Proses terjadinya kaedah meliputi : Tiruan (imitasi) dan Pendidikan (edukasi). Adapun macam-macam kaedah mencakup,

1. Kaedah pribadi, mengatur kehidupan pribadi seseorang, antara lain : Kaedah Kepercayaan, tujuannya adalah untuk mencapai kesucian hidup pribadi atau hidup beriman. meliputi : kaedah fundamentil (abstrak), contoh : manusia harus yakin dan mengabdi kepada Tuhan YME. Dan kaedah aktuil (kongkrit), contoh : sebagai umat islam, seorang muslim/muslimah harus sholat lima waktu. Kaedah Kesusilaan, tujuannya adalah untuk kebaikan hidup pribadi, kebaikan hati nurani atau akhlak. Contoh : kaedah fundamentil, setiap orang harus mempunyai hati nurani yang bersih. Sedangkan kaedah aktuilnya, tidak boleh curiga, iri atau dengki.

2. Kaedah antar pribadi mencakup : Kaedah Kesopanan, tujuannya untuk kesedapan hidup antar pribadi, contoh : kaedah fundamentilnya, setiap orang harus memelihara kesedapan hidup bersama, sedangkan kaedah aktuilnya, yang muda harus hormat kepada yang tua.
3. Kaedah Hukum, tujuannya untuk kedamaian hidup bersama, contoh : kaedah fundametilnya, menjaga ketertiban dan ketentuan, sedangkan kaedah aktuilnya, melarang perbuatan melawan hukum serta anarkis. Mengapa kaedah hukum diperlukan, Pertama : karena dari ketiga kaedah yang lain daripada kaedah hukum tidak cukup meliputi keseluruhan kehidupan manusia. kedua : kemungkinan hidup bersama menjadi tidak pantas atau tidak seyogyanya, apabila hanya diatur oleh ketiga kaedah tersebut.

Filsafat pemerintahan ini diimplementasikan dalam etika pemerintahan yang membahas nilai dan moralitas pejabat pemerintahan dalam menjalankan aktivitas roda pemerintahan. Oleh karena itu dalam etika pemerintahan dapat mengkaji tentang baik-buruk, adil-zalim, ataupun adab-biadab prilaku pejabat publik dalam melakukan aktivitas roda pemerintahan. Setiap sikap dan prilaku pejabat publik dapat timbulkan dari kesadaran moralitas yang bersumber dari dalam suara hati nurani meskipun dapat diirasionalisasikan.

Contoh dalam kehidupan masyarakat madani (*civil society*) ataupun masyarakat demokratis, nilai dan moralitas yang dikembangkan bersumber kepada kesadaran moral tentang kesetaraan (*equlity*), kebebasan (*freedom*), menjunjung tinggi hukum, dan kepedulian atau solidaritas. Dari segi etika, pemerintahan adalah perbuatan atau aktivitas yang erat kaitannya dengan

manusia dan kemanusiaan. Oleh karena itu perbuatan atau aktivitas pemerintahan tidak terlepas dari kewajiban etika dan moralitas serta budaya baik antara pemerintahan dengan rakyat, antara lembaga/pejabat publik pemerintahan dengan pihak ketiga. Perbuatan semacam ini biasanya disebut Prinsip Kepatutan dalam pemerintahan dengan pendekatan moralitas sebagai dasar berpikir dan bertindak. Prinsip kepatutan ini menjadi fondasi etis bagi pejabat publik dan lembaga pemerintahan dalam melaksanakan tugas pemerintahan.

James J.Spillane SJ berpendapat bahwa etika atau *ethics* memperhatikan dan mempertimbangkan tingkah laku manusia dalam pengambilan keputusan moral. Lain halnya dalam kamus besar bahasa Indonesia :

1. Etika merupakan ilmu tentang apa yang baik dan yang buruk serta tentang hak dan kewajiban moral (akhlak);
2. Moral memiliki arti,
   a. Ajaran tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak, budi pekerti, asusila;
   b. Kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, isi hati atau keadaan perasaan.

Moral merupakan landasan dan patokan bertindak bagi setiap orang dalam kehidupan sehari-hari ditengah-tengah kehidupan sosial kemasyarakatan maupun dalam lingkungan keluarga dan yang terpenting moral berada pada batin dan atau pikiran setiap insan sebagai fungsi kontrol untuk penyeimbang bagi pikiran negatif yang akan direalisasikan. Moral sebenarnya tidak dapat lepas dari pengaruh sosial budaya, setempat

yang diyakini kebenarannya. Moral selalu mengacu pada baik buruknya manusia sebagai manusia. Hal tersebut akan lebih mudah kita pahami manakala mendengar orang mengatakan perbuatannya tidak bermoral. Perkataan tersebut mengandung makna bahwa perbuatan tersebut dipandang buruk atau salah karena melanggar nilai-nilai dan norma-norma moral yang berlaku dalam masyarakat.

Franz Magnis Suseno membahas ajaran tentang moral adalah ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, khotbah-khotbah, patokan-patokan, kumpulan peraturan dan ketetapan entah lisan atau tertulis, tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar ia menjadi manusia yang baik. Ajaran moral bersumberkan kepada berbagai manusia dalam kedudukan yang berwenang, seperti para bijak, antara lain para pemuka agama dan masyarakat, tulisan-tulisan para bijak.

Sumaryono mengklasifikasikan moralitas atas:

1. Moralitas objektif

   Moralitas perbuatan yang melihat perbuatan manusia sebagaimana apa adanya. Jadi perbuatan itu mungkin baik atau buruk, mungkin benar atau salah terlepas dari berbagai modifikasi kehendak bebas yang dimiliki oleh setiap pelakunya. Contoh: membunuh merupakan perbuatan tidak baik.

2. Moralitas Subjektif

   Moralitas perbuatan yang melihat perbuatan manusia tidak sebagaimana adanya karena dipengaruhi oleh sejumlah faktor pelakunya, seperti emosional, latar belakang, pengetahuan, dsbnya.

3. Moralitas Intrinsik

   Moralitas perbuatan yang menentukan suatu perbuatan atas benar atau salah, baik atau buruk berdasarkan hakikatnya terlepas tidak bergantung dari pengaruh hukum positif, contohnya berilah kepada orang lain apa yang menjadi haknya. Hal tersebut pada dasarnya sudah merupakan kewajiban. Meskipun kemudian diatur dalam hukum positif, tidaklah memberikan akibat yang signifikan.

4. Moralitas Ekstrinsik

   Moralitas perbuatan yang menentukan suatu perbuatan benar atau salah, baik atau buruk berdasarkan hakikatnya bergantung dari pengaruh hukum positif. Hukum positif dijadikan patokan dalam menentukan kebolehan dan larangan atas suatu perbuatan.

EY. Kanter tidak hanya membahas etika pada wilayah individu akan tetapi terdapat pendapatnya, bahwa moralitas individu mendapat ruang gerak dalam wilayah moralitas masyarakat (publik). Moralitas publik adalah moralitas yang terwujud dan didukung oleh wilayah publik, artinya didukung oleh struktur kekuasaan politik, ekonomi dan ideologi. Mutu moralitas publik banyak ditentukan oleh pelaksanaan kepemimpinan dalam suatu negara, misalkan cara pengambilan keputusan dibuat dengan etis ataukah tidak. Etika merefleksikan mengapa seseorang harus mengikuti moralitas tertentu atau bagaimana kita mengambil sikap yang bertanggung jawab ketika berhadapan dengan berbagai moralitas.

Pengertian moral, menurut Bartens yang dikutip oleh Abdul Kadir Muhammad menyatakan bahwa kata yang sangat dekat dengan etika adalah moral. Kata ini berasal dari bahasa latin "mos", jamaknya mores

yang juga berarti adat kebiasaan. Secara etismologis kata etika sama dengan kata moral yang mengandung pengertian adat kebiasaan. Perbedannya dari bahasa asalnya yakni etika berasal dari bahasa Yunani, sedangkan moral berasal dari bahasa latin. Pemahaman persamaan antara etika dan moral dapat diartikan sebagai suatu nilai dan norma yang berfungsi sebagai patokan dan panutan bagi setiap orang ataupun kelompok, maupun dalam sosial kemasyarakatan dalam mengatur tingkah lakunya.

Liliana Tedjosaputro membagi moralitas kedalam dua bagian yakni :

1. Moralitas dapat bersifat intrinsik, berasal dari diri manusia itu sendiri sehingga perbuatan manusia itu baik atau buruk terlepas atau tidak dipengaruhi oleh peraturan hukum yang ada;
2. Moralitas yang bersifat ekstrinsik, penilaiannya didasarkan pada peraturan hukum yang berlaku, baik yang bersifat perintah ataupun larangan.

Pelaksanaan peraturan hukum membutuhkan moral dari pelaku. Hukum meskipun harus mengacu pada kepentingan sosial kemasyarakatan agar tercapai suatu kepastian dan keadilan hukum, namun produk hukum itu sendiri tidak dapat lepas dari produk politik yang tidak dapat mengcover seluruh kehendak masyarakat, sehingga pelaksanaan hukum dengan baik dan ikhlas sesungguhnya bergantung pada moral setiap individu, bukan bergantung pada sifat memaksa dari hukum. Guna memudahkan pengertian tersebut maka dapat diberikan suatu gambaran manakala seseorang tidak melaksanakan suatu peraturan ataupun etika maka orang tersebut merasa sebagai beban moral.

Shidharta mengemukakan, setiap manusia yang sehat secara rohani pasti memiliki sikap moral dalam menghadapi keadaan-keadaan yang menyertai perjalanan hidupnya. Sikap moral ini ada yang hadir begitu saja tanpa harus disertai pergulatan atas pilihan-pilihan dilematis, namun ada pula sikap moral yang perlu direnungkan secara mendalam sebelum ditetapkan menjadi suatu keputusan. Sikap moral itulah yang pada umumnya dijadikan pedoman bagi manusia ketika mengambil suatu tindakan. Renungan terhadap moralitas tersebut merupakan pekerjaan etika. Dengan demikian, setiap manusia siapapun dan apapun profesinya membutuhkan perenungan-perenungan atas moralitas yang terkait dengan profesinya. Dalam konteks inilah lalu timbul suatu cabang etika yang disebut etika profesi.

Etika merupakan hasil perenungan dari moralitas yang dirasakan perlu adanya etika dalam kehidupan, karena merupakan kewajiban moral untuk mewujudkan sesuatu yang baik-baik bagi diri sendiri, kelompok, masyarakat, maupun bangsa dan negara.

Pendapat Imanuel Kant, diterjemahkan oleh Lili Tjahjadi tentang membedakan moralitas menjadi dua:

1. Moralitas Hetronom, sikap dimana kewajiban ditaati dan dilaksanakan bukan karena kewajiban itu sendiri, melainkan karena sesuatu yang berasal dari luar kehendak si pelaku sendiri, misalnya karena mau mencapai tujuan yang diinginkan ataupun karena perasaan takut pada penguasa yang memberi tugas kewajiban itu;
2. Moralitas Otonom, kesadaran manusia akan kewajiban yang ditaatinya sebagai suatu yang dikehendakinya sendiri karena diyakini sebagai hal

yang baik. Didalam moralitas otonom orang mengikuti dan menerima hukum bukan lantaran mau mencapai tujuan yang diinginkannya ataupun lantaran takut pada penguasa, melainkan itu dijadikan kewajiban sendiri berkat nilainya yang baik. Moralitas demikian menurut Kant disebut sebagai otonom kehendak yang merupakan prinsip tertinggi moralitas, sebab ia berkaitan dengan kebebasan, hal yang hakiki dari tindakan mahluk rasional atau manusia.

Pendapat lain menyatakan moral berasal dari dalam relung hati yang terdalam sehingga perbuatan baik ataupun buruk sebenarnya dirinya sendiri sebagai penilai utama, sedangkan etika merupakan manifestasi dari moral yang berasal dari adat kebiasaan dan sosial kemasyarakatan yang telah berproses menjadi suatu bentuk etika sebagai pedoman bertindak baik ranah formal maupun non formal sehingga sering dikatakan suatu perbuatan baik bila dilaksanakan maka telah beretika serta sebaliknya dikatakan tidak beretika.

Mengutip dari Srisumantri, bahwa Nilai-nilai etika dan moral harus diletakkan sebagai landasan atau dasar pertimbangan dalam setiap kegiatan di bidang keilmuan. Tahap tertinggi dalam kebudayaan moral manusia, ujar Charles Darwin, adalah ketika menyadari bahwa kita seyogyanya mengontrol pikiran kita.

Pikiran merupakan faktor penentu dan pemutus suatu tindakan yang akan kita lakukan, pikiran yang baik dapat menghasilkan moral atau etika yang baik sedangkan pikiran yang buruk akan menghasilkan tindakan yang buruk, yang perlu dipahami bahwa segala gerakan organ tubuh merupakan pikiran sebagai pemimpin. Pada kondisi manusia yang telah mampu

mempergunakan pikiran sebagai filter atau alat kontrol bagi perbuatannya maka hal yang buruk dapat ditiadakan minimal dapat ditekan.

Pendapat Alvin Tofler yang diterjemahkan Koesdyantinah memberi gambaran betapa manusia dewasa ini dan dimasa-masa mendatang akan mengalami indeks kesementaraan, yang mengakibatkan manusia terjebak dalam keanekaragaman gaya hidup dan banyak kepribadian. Menurutnya, "Apabila keanekaragaman bertemu dan berpadu dengan kesementaraan dan kebaruan, masyarakat akan meroket kesuatu krisis adaptasi yang historis. Kita akan menciptakan lingkungan yang demikian sementaranya asingnya dan kompleksnya sehingga mengancam jutaan orang dengan kehancuran adaptif. Kehancuran ini adalah kejutan masa depan".

Ajaran-ajaran moral guna meningkatkan moralitas agar manusia menjadi baik, sedangkan etika bertugas memberikan argumentasi rasional dan kritis guna mendukung ajaran moral. Dalam perkembangan jaman yang makin kompleks timbullah tantangan yang dihadapi oleh ajaran-ajaran moral makin kompleks. Indoktrinasi dalam ajaran-ajaran moral akan sering dipertanyakan jika tidak lagi mampu memberikan orientasi yang jelas bagi penganutnya. Kekaburan orientasi itu muncul justru karena bertambah banyaknya ragam orientasi yang ada. Salah satu dari keragaman itu ditandai oleh berbagai ideologi yang saling menawarkan diri sebagai pilihan terbaik. Padahal apa yang baik menurut satu pihak sering dianggap buruk oleh yang lainnya. Etika yang telah disepakati oleh setiap kelompok akan menepis kehilangan orientasi sehingga kebenaran sebenarnya bersifat relatif karena kebenaran merupakan produk pikiran

masing-masing sehingga perlu adanya kesepakatan yang tentunya tidak dapat melepaskan diri dari kebenaran universal.

Lilana memaparkan bahwa, dalam perkembangannya kajian etika, terdapat banyak aliran-aliran didalamnya. Beberapa aliran penting dalam etika adalah sebagai berikut:

1. Etika Naturalisme ialah aliran yang beranggapan bahwa kebahagiaan manusia itu didapatkan dengan menurutkan panggilan natura (fitrah) kejadian manusia sendiri;
2. Etika Hedonisme ialah aliran yang berpendapat bahwa perbuatan susila itu adalah perbuatan yang menimbulkan hedone (kenikmatan dan kelezatan);
3. Etika Utilitarianisme ialah aliran yang menilai baik dan buruknya perbuatan manusia itu ditinjau dari kecil dan besarnya manfaat bagi manusia (*utility*=manfaat);
4. Etika Idealisme ialah aliran yang berpendirian bahwa perbuatan manusia janganlah terikat pada sebab musabab lahir, tetapi haruslah berdasarkan pada prinsip kerohanian (*idea*) yang lebih tinggi;
5. Etika Vitalisme ialah aliran yang menilai baik buruknya perbuatan manusia itu sebagai ukuran ada tidak adanya daya hidup (vital) yang maksimum mengendalikan perbuatan itu;
6. Etika Theologis ialah aliran yang berkeyakinan bahwa ukuran baik dan buruknya perbuatan manusia itu dinilai dengan sesuai dan tidak sesuainya perbuatan itu dengan perintah Tuhan (*Theos*=Tuhan).

Franz Magnis Suseno mengemukakan pendapat tentang, etika berfungsi untuk membantu manusia mencari orientasi secara kritis dalam

berhadapan dengan moralitas yang membingungkan. Etika adalah pemikiran sistematis dan yang dihasilkannya secara langsung bukan kebaikan, melainkan suatu pengertian yang lebih mendasar dan kritis. Pengertian ini perlu dicari dengan landasan pemikiran sebagai berikut:

1. Kita hidup dalam masyarakat yang semakin pluralistik, juga dalam bidang moral. Dalam keseharian kita banyak bertemu dan bergaul dengan berbagai orang dan karakter yang serba berbeda dari suku yang beragam, daerah asal yang bervariasi, agama berbeda, dan sebagainya. Kita ada ditengah-tengah pandangan mengenai etika dan moral yang beraneka ragam bahkan tidak jarang saling bertentangan sehingga kita bingung mengikuti moralitas yang mana. Untuk menentukan pilihan itulah perlu *refleksi kritis etika.*
2. Kita hidup dalam masa transformasi masyarakat yang kian lama menuju modernisasi. Meski masih belum dijumpai batasan baku tentang makna modernisasi, konsep ini membawa perubahan besar dalam struktur kebutuhan dan nilai masyarakat yang akibatnya menentang pandangan-pandangan moral tradisional.
3. Proses perubahan sosial budaya dan moral ternyata tidak jarang digunakan berbagai pihak untuk memancing di air keruh. Adanya pelbagai ideologi yang ditawarkan sebagai penuntun hidup, masing-masing dengan ajarannya sendiri tentang bagaimana manusia harus hidup. Etika dapat dijadikan tatanan untuk mengkritisi secara objektif dan memberi penilaian agar tidak mudah terpancing, tidak naif, atau ekstrem untuk cepat-cepat menolak hanya karena masih relatif baru dan belum biasa.

4. Etika juga diperlukan oleh kaum agama yang disatu pihak menemukan dasar kemantapan mereka dalam iman kepercayaan mereka, dilain pihak sekaligus mau berpartisipasi tanpa takut-takut dan dengan tidak menutup diri dalam semua dimensi kehidupan masyarakat yang sedang berubah itu.

Refleksi kritis etika tidak hanya untuk menentukan moralitas mana yang dipakai karena terdapat norma yang bertentangan. Refleksi kritis etika merupakan alat untuk memecahkan permasalahan moral, seperti perubaham moral yang diakibatkan oleh proses transformasi menuju modernisasi yang menentang keberadaan pandangan moral tradisional.

Etika yang berkaitan dengan etika profesi merupakan etika yang senantiasa mengikuti perkembangan modernisasi yang tak dapat dibendung, sehingga perlunya etika yang kritis untuk mengatasi kendala yang ada. Tidak dapat dipungkiri penyandang profesi, pemuka masyarakat/adat, filosof, hukum yang berfungsi sebagai salah satu faktor penentu etika yang kritis. Keadilan, kepastian hukum, *equality before the law* merupakan harapan moral masyarakat yang masih terus diperjuangkan.

Etika yang dikemukakan oleh para ahli filsafat masih menjadi pertentangan. Karena istilah etika yang dikemukakan oleh para ahli filsafat masih dalam tataran mengenai prinsip-prinsip moral dasar. Sehingga Moore menyebutnya sebagai *fallacy* (kekeliruan).[1]

Etika dan kekuasaan memang berasal dari kata yang berbeda. Dan kata ini memiliki disiplin ilmu tersendiri. Namun krisis yang melanda dunia

---

[1] Mohammad Ali.2005. Relativisme Etika, Bandung::Serambi, h:31

saat ini salah satunya adalah tidak diindahkannya masalah etika di dalam segala urusan, khususnya urusan kekuasaan. Problem etika dan kekuasaan sangat sensitive karena dua unsur ini selalu melengkapi satu dengan yang lainnya. Banyak literature yang menuliskan tentang etika, baik itu berupa etika politik, filsafat etika, etika bisnis, ataupun relativisme, bahkan etika pemerintahan atau juga etika kekuasaan.

Dengan mengglobalnya masalah etika, bukan berarti menambah kapasitas manusia-manusia yang menjunjung tinggi etika. Justru masalah etika di dunia saat ini semakin kompleks. Hal ini dikarenakan istilah etika sendiri kadang hanya dijadikan sebagai alat legitimasi kekuasaan. Ini terlihat dari berbagai tindak tanduk para elit politik dalam merealisasikan politik praktisnya.

Etika dan kekuasaan sudah menjadi dua istilah identik dalam tatanan kehidupan bernegara. Di mana etika menjadi salah satu mata pengontrol dalam merealisasikan kekuasaan. Namun cara pandang etika inilah yang justru banyak perbedaan para philosuf dalam memberikan definisi istilah etika. Karena etika seringkali menjadi baik di sebuah komunitas, atau negara, tetapi belum tentu negara lain menganggap baik hal tersebut.[2] Etika pun sering diartikan sebagai tata kesopanan yang timbul dalam hati nurani manusia yang melahirkan perilaku baik atau buruk dalam jati diri seseorang termasuk penguasa, yang sering juga disebut peraturan hidup yang timbul karena ingin menyenangkan orang lain, pihak luar, dalam bernegara.[3]

---

[2] K. bertens.2007 Etika, Jakarta : Gramedia Pustaka Umum, h:12
[3] Prof. Drs. Widjaja. 1997. Etika Pemerintahan : Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara, h:vii

Masalah etika ini termasuk pada masalah relatif yang masuk pada ranah normatif, dimana etika itu dipandang dari berbagai sudut yang kesemua sudut itu memiliki argument tersendiri.[4] Menurut George Edward Moore bahwa teori etika itu dipaparkan oleh masing-masing para ahli mulai dari Aristoteles sampai pada David Hume hanya bersifat menerapkan kata etika yang disesuaikan dengan sifat atau ciri tertentu. Sehingga moore menyatakan hal itu dengan disebut *fallacy* (kekeliruan).[5] Jadi apabila etika ini disandingkan dengan kekuasaan maka dapat dipastikan bahwa Moore melihatnya dari segi bagaimana sang penguasa itu melakukan tindakan etika dalam arti kebaikkan primer (*simple*).[6]

Cara pandang pemikir pun berbeda dalam mengartikulasikan antara etika dan kekuasaan, karena ada pihak yang berargumen bahwa dalam pemerintahan sebuah negara, etika yang dimaksud adalah kesopanan, kejujuran, atau perilaku baik yang dituntut dalam berkuasa, teori ini senada dengan apa yang ditulis Aristoteles, Plato, dan pemikir-pemikir Yunani lain. Di mana kala itu mereka memandang Negara kota (*city state*) sedang dalam keadaan stabil. Pemikir lainnya juga ada yang berpikir bahwa etika dalam sebuah negara sudah diatur oleh Tuhan yang diwahyukan lewat kitabNya kepada umatnya, ini bisa dilihat dari etika Negara yang dipegang oleh Paus, seperti ditulis Agustinus dalam literaturnya *de civivate Dei* yang diterjemahkan *The City of God.*[7]

---

[4] Mohammad Ali. 2005. Relativisme Etika, Bandung:Serambi, h:33
[5] Franz Magnis Suseno. 2006. Dua Belas tokoh Etika Abad ke-20, Yogyakarta:Penerbit Kanisius, h : 17
[6] Ibid, h:19
[7] Mushadi Mundiri, dkk. 2004. Membangun Negara Bermoral, Semarang : Pustaka Rizki Putra, h:1

Menurut Machiavelli kekuasaan dan moralitas merupakan dua ilmu yang terpisah.[8] Namun selalu identic dalam hal praksis politik. Karena tokoh ini menganggap etika sebagai bagian dari strategi untuk mendapatkan kekuasaan. Asumsi etika dipandang sebagai entitas yang berdiri sendiri. Etika merupakan bagian dari strategi kekuasaan yang tidak selamanya terkait dengan persoalan baik dan buruk, namun bersifat realistic dan obyektif serta tidak universal. Ia bisa saja berubah-ubah setiap waktu tergantung pada kondisi masyarakat.[9] Penguasa yang berlaku baik kepada rakyat dalam membangun tatanan sosial dan politik yang baru terbentuk, dianggap sebagai bagian dari strategi kekuasaan. Tujuannya adalah agar legitimasi kekuasaan bisa tercapai.

Sementara pemikiran lain, seperti Russell dan Kant memposisikan etika sebagai landasan berpikir penguasa dalam menjalankan kekuasaan. Hal ini juga berarti bahwa hubungan etika dan kekuasaan tidak sekedar hubungan strategi, namun kewajiban yang sudah semestinya dilakukan oleh penguasa. Ajaran moral tidak harus mengarah pada asumsi teologis tertentu, namun bersifat universal, yakni kemanusiaan.

Etika adalah termasuk filsafat dan malah dikenal sebagai salah satu cabang filsafat yang paling tua. Dalam konteks filsafat Yunani Kuno, etika sudah terbentuk dengan kematangan yang mengagumkan. Etika adalah ilmu, sebagaimana yang telah dirumuskan di atas, tetapi sebagai filsafat ia tidak merupakan suatu ilmu empiris. Sedangkan yang biasanya dimaksudkan sebagai ilmu adalah justru ilmu empiris, artinya ilmu yang

---

[8] Machiavellu. The Prince, h:18
[9] Ibid, h:19

didasarkan pada fakta dalam pembicaraannya tidak pernah meninggalkan fakta. Etika adalah refleksi ilmiah tentang tingkah laku manusia dari sudut pandang norma-norma. Segi normatif itu merupakan sudut pandang yang khas bagi etika, dibandingkan dengan ilmu-ilmu lain yang membahas tingkah laku manusia. Ketika kita mengatakan bahwa perbuatan seseorang tidak bermoral, maksudnya bahwa kita menganggap perbuatan orang itu melanggar nilai-nilai dan norma-norma etis yang berlaku dalam masyarakat, atau ketika kita mengatakan bahwa para pengedar/bandar narkoba, para koruptor, para pemerkosa mempunyai moral yang bejat, artinya mereka berpegang pada nilai-nilai dan norma yang tidak baik/sangat buruk.

4.1.2 Prinsip-Prinsip Etika

Dalam modul "Etika Birokrasi" Supriyadi (2001:19-20, lihat juga The Liang Gie, 1987) dikemukakan bahwa dalam sejarah peradaban manusia sejak abad ke-4 Sebelum Masehi para pemikir telah mencoba menjabarkan berbagai corak landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Dalam hubungan itu, sedikitnya terdapat 12 macam "ide agung" (*Great Ideas*) yang merupakan landasan moralitas manusia, sebagaimana diungkapkan dalam buku yang berjudul "*The Great Ideas: A Syntopicon of Great Books of Western World*" yang diterbitkan pada tahun 1952. Dalam buku Adler 12 gagasan atau "ide-ide agung" tersebut diringkaskan menjadi 6 (enam) prinsip dan merupakan landasan prinsipil dari etika. Prinsip-prinsip etika dalam Supriyadi (2001: 20), tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Keindahan (*Beauty*), prinsip ini mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan. Banyak filsuf

mengatakan bahwa hidup dan kehidupan manusia itu sendiri sesungguhnya merupakan keindahan. Dengan demikian berdasarkan prinsip ini, etika manusia adalah berkaitan atau memperhatikan nilai-nilai keindahan. Itulah sebabnya seseorang memerlukan penampilan yang serasi dan indah atau enak dipandang dalam berpakaian, dan menggunakannya pada waktu yang tepat. Tidaklah etis jika seseorang memakai pakaian olahraga dalam waktu jam kerja atau tidak sepatutnya seseorang menghadapi tamunya dengan berpakaian tidur. Etika dalam pengelolaan kantor yang dilandasi oleh nilai-nilai estetika antara lain diwujudkan dengan perancangan tata ruang, furnitur dan hiasan-hiasan dinding serta aksesoris lainnya yang bersifat ergonomis dan menarik, sehingga membuat orang bersemangat tinggi dalam bekerja.

2. Prinsip Persamaan (*Equality*), hakekat kemanusiaan menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Setiap manusia yang terlahir di bumi ini serta memiliki hak dan kewajiban masing-masing, pada dasarnya adalah sama atau sederajat. Konsekuensi dari ajaran persamaan ras juga menuntut persamaan diantara beraneka ragam etnis. Watak, karakter, atau pandangan hidup masing-masing etnis di dunia ini memang berlainan, namun kedudukannya sebagai suatu kelompok masyarakat adalah sama. Tuhan juga telah menciptakan manusia dengan jenis kelamin pria dan wanita, dengan bentuk fisik yang berlainan, tetapi secara hakiki diantara keduanya membutuhkan persamaan dalam pengakuan atas hak-hak asasi mereka, dan kedudukannya dihadapan Tuhan adalah

sama. Etika yang dilandasi oleh prinsip persamaan (*equality*) ini dapat menghilangkan perilaku diskriminatif, yang membeda-bedakan, dalam berbagai aspek interaksi manusia. Pemerintah sesungguhnya tidak dapat membeda-bedakan tingkat pelayanan terhadap masyarakat, hanya karena kedudukan mereka sebagai warga negara adalah sama. Yang membedakan dalam pemberian layanan pemerintah kepada masyarakat adalah tinggi rendahnya tingkat urgensinya, sehingga dapat diberikan prioritas-prioritas tertentu.

3. Prinsip Kebaikan (*Goodness*). Secara umum kebaikan berarti sifat atau karakterisasi dari sesuatu yang menimbulkan pujian. Perkataan baik (good) mengandung sifat seperti persetujuan, pujian, keunggulan, kekaguman, atau ketepatan. Dengan demikian prinsip kebaikan sangat erat kaitannya dengan hasrat dan cita manusia. Apabila orang menginginkan kebaikan dari suatu ilmu pengetahuan, misalnya, maka akan mengandalkan obyektivitas ilmiah, kemanfaatan pengetahuan, rasionalitas, dan sebagainya. Jika menginginkan kebaikan tatanan sosial, maka yang diperlukan adalah sikap-sikap sadar hukum, saling menghormati, perilaku yang baik (*good habits*), dan sebagainya. Jadi lingkup dari ide atau prinsip kebaikan adalah bersifat universal. Kebaikan ritual dari agama yang satu mungkin berlainan dengan agama yang lain. Namun kebaikan agama yang berkenaan dengan masalah kemanusiaan, hormat-menghormati diantara sesama, berbuat baik kepada orang lain, kasih sayang, dan sebagainya merupakan nilai-nilai kebaikan yang sudah pasti diterima. Dalam pemerintahan, tujuan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik

pada dasarnya adalah untuk menciptakan kebaikan dan perbaikan bagi masyarakat warga negaranya.

4. Prinsip Keadilan (*Justice*). Suatu definisi tertua yang hingga kini masih sangat relevan untuk merumuskan keadilan (*justice* berasal dari zaman Romawi kuno; 'justitia est contants et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi' (Keadilan adalah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).
5. Prinsip Kebebasan (*Liberty*). Secara sederhana kebebasan dapat dirumuskan sebagai keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan 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 tindakan tersebut melanggar kebebasan yang sama dari orang lain. Maka kebebasan manusia mengandung pengertian:
   a. Kemampuan untuk menentukan sendiri;
   b. Kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan;
   c. Syarat-syarat yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan pilihannya beserta konsekuensi dari pilihan itu.

   Oleh karena itu, tidak ada kebebasan tanpa tanggung jawab, dan begitu pula tidak ada tanggungjawab tanpa kebebasan. Semakin besar kebebasan yang dimiliki oleh seseorang, semakin besar pula tanggung jawab yang dipikulnya.
6. Prinsip Kebenaran (*Truth*). Ide kebenaran biasanya dipakai dalam pembicaraan mengenai logika ilmiah, sehingga kita mengenal kriteria kebenaran dalam berbagai cabang ilmu, misal: matematika, ilmu fisika,

biologi, sejarah, dan juga filsafat. Namun ada pula kebenaran mutlak yang dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta yang ditelaah oleh teologi dan ilmu agama. Kebenaran harus dapat dibuktikan dan ditunjukkan kepada masyarakat agar masyarakat merasa yakin akan kebenaran itu. Untuk itu, kita perlu menjembatani antara kebenaran dalam pemikiran (*truth in the mind*) dengan kebenaran dalam kenyataan (*truth in reality*) atau kebenaran yang terbuktikan. Betapapun doktrin etika tidak selalu dapat diterima oleh orang awam apabila kebenaran yang terdapat didalamnya belum dapat dibuktikan.

Keenam ide-ide agung atau dapat juga kita sebut dalam modul ini sebagai prinsip-prinsip etika, yang menjadi prasyarat dasar bagi pengembangan nilai-nilai etika atau kode etik dalam hubungan antar manusia, manusia dengan masyarakat, dengan pemerintah dan sebagainya.

Dengan perkataan lain, serangkaian etika yang disusun sebagai aturan hukum yang mengatur jalan hidup dan kehidupan manusia, masyarakat, organisasi, instansi pemerintah dan pegawai negeri, dan sebagainya harus benarbenar dapat menjamin terciptanya keindahan, persamaan, kebaikan, keadilan, kebebasan, dan kebenaran bagi setiap orang.

4.1.3 Konsepsi Etika dan Moralitas

Didasarkan kepada keyakinan bahwa etika dan moralitas merujuk kepada persoalan yang sama. Makna epistemologis dari kedua istilah tersebut adalah sama, meskipun istilahnya berbeda. Gering Supriyadi dalam modul "Etika Birokrasi" yang ditulisnya memberikan uraian mengenai konsepsi Etika dan Moralitas dari Solomon (1987) dan Frankena

(1982) sehingga lebih jelas lagi perbedaaan diantara kedua konsep tersebut. Uraian tersebut akan dikutip kembali dalam modul ini, sebagaimana berikut. Menurut Solomon, terdapat dua perbedaan antara etika, moral dan moralitas. Etika pada dasarnya merujuk kepada dua hal antara lain :

1. Pertama, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang filsafat.
2. Kedua, etika merupakan pokok permasalahan dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia.
3. Moral, dalam pengertian umum menaruh penekanan kepada karakter atau sifat-sifat individu yang khusus, diluar ketaatan kepada peraturan. Maka moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan sebagainya.
4. Sedangkan moralitas mempunyai makna yang lebih khas sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus kepada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas.

Orang yang mengingkari janji yang telah diucapkannya dapat dianggap sebagai orang yang tidak bisa dipercaya atau tidak etis tetapi bukan berarti tidak bermoral. Namun menyiksa anak atau meracuni mertua bisa disebut tindakan tidak bermoral. Jadi tekanannya disini pada unsur keseriusan pelanggaran. Di lain pihak, moralitas lebih abstrak jika dibandingkan dengan moral. Oleh sebab itu, semata-mata berbuat sesuai dengan moralitas tidak sepenuhnya bermoral, dan melakukan hal yang

benar dengan alasan-alasan yang salah bisa berarti tidak bermoral sama sekali.

Dalam persoalan yang sama Frankena (1984 : 4) mengemukakan bahwa etika (*ethics*) adalah salah satu cabang filsafat, yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofi (*phylosophical judgments*). Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Dan moralitas merupakan salah satu instrumen kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral. Maka moralitas akan serupa dengan hukum di satu pihak dan etiket (*etiquette*) di lain pihak. Tetapi berlainan dengan konvensi atau etiket, moralitas memiliki pertimbangan-pertimbangan jauh lebih tinggi tentang apa yang disebut "kebenaran" dan "keharusan". Moralitas juga dapat dibedakan dari hukum. sebab tidak tercipta atau tidak dapat diubah melalui tindakan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Sanksi yang dikenakan oleh moralitas tidak seperti pada norma hukum yang melibatkan paksaan fisik ataupun ancaman, melainkan lebih bersifat internal, misal isyarat-isyarat verbal, rasa bersalah, sentimen, atau rasa malu.

Berdasarkan kedua pandangan tersebut makin jelas sebenarnya bagaimana konsepsi etika dan moralitas serta perbedaan diantara kedua istilah tersebut. Secara konseptual, istilah etika memiliki kecenderungan dipandang sebagai suatu sistem nilai apa yang baik dan buruk bagi manusia dan masyarakat. Dalam implementasinya, penggunaan istilah etika banyak dikembangkan dalam suatu sistem organisasi sebagai norma-

norma yang mengatur dan mengukur profesionalisme seseorang. Kita mengenal misalnya tentang Etika Kedokteran, Etika Jurnalistik, Etika Hukum dan yang dibahas dalam modul ini adalah Etika Pemerintahan.

Konsepsi Moralitas di sisi yang lain, dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan untuk melakukan tindakan sesuai dengan prinsip-prinsip etika moral. Tingkat moralitas seseorang akan dipengaruhi oleh latar belakang budaya, pendidikan, dan pengalaman, dan karakter individu adalah sebagian diantara faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat moralitas seseorang. Dorongan untuk mencari kebenaran dan kebaikan senantiasa ada pada diri manusia, yang membedakan tingkat moralitas adalah kadar kuat tidaknya dorongan tersebut (Supriyadi, 2001: 6-7).

Secara terminologis arti etika yang disuguhkan oleh Bertens ada tiga unsur yaitu, Pertama, etika adalah nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Misalnya jika seseorang menyebutkan etika agama protestan, agama budha, etika suku Indian dan ini berlaku berfungsi bagi individu maupun taraf sosial. Kedua etika berarti asas atau nilai moral disebut juga kode etik misalnya kode etik rumah sakit. Ketiga, etika yaitu ilmu tentang baik dan buruk. Jadi dapat dipandang bahwa K. Bertens, telah memberikan arti kata etika ini yang menyangkut hal-hal aturan dalam sebuah wilayah yang memiliki nilai-nilai dan menjelaskan antara yang baik dan buruk sehingga jelas keadaannya yang dimana definisi ini didapatkannya dari pengertian yang berasal dari kamus besar Bahasa Indonesia. Menurut Kattsoff, 1986 etika lebih banyak bersangkutan

dengan prinsip-prinsip dasar pembenaran dalam hubungan dengan tingkah laku manusia, dan juga berkaitan dengan dasar filosofis dalam hubungan dengan tingkah laku manusia. Sedangkan Moore memberikan definisi etika bahwa etika bukan hal yang hanya membahas mana baik dan buruk, karena pengertian itu menurutnya masih terjebak pada pengertian keadaan fisik, psikis, dan metafisik yang dipengaruhi oleh pemahaman seseorang terhadap agama tertentu atau adat tertentu. Menurutnya etika adalah merupakan sifat yang primer (*simple*) yang tidak lagi terdiri atas bagian-bagian atau unsur-unsur dan oleh karena itu juga tidak dapat dianalisa.[10]

Franz Margins Suseno memberikan definisi yang lebih tepat dibandingkan tokoh etika yang lainnya. Beliau memberikan definisi etika yaitu sebagai ilmu yang mencari orientasi bagi usaha manusia untuk menjawab pertanyaan yang amat fundamental, bagaimana saya harus hidup dan bertindak. Maka para manusia akan belajar untuk mencari jawaban dari pertanyaan itu.[11] Marchiavelli pun tidak melupakan hal terpenting, ini seperti apa yang ditulisnya dalam *The Prince* :

"Sekarang kita bicara soal yang terpenting dari sifat-sifat. Seperti yang disebutkan, penguasa harus menghindari hal-hal yang akan membuatnya dibenci atau dipandang rendah. Bila berhasil, berarti dia telah melakukan bagiannya dan tidak menemui bahaya dalam sifat-sifat buruk lain. Dia akan dibenci bila tamak/serakah dan merampas harta milik warganya serta kaum wanita mereka yang mestinya tak boleh dilakukan.

---

[10] Franz, Dua Belas Tokoh Etika Abad ke-20, h:20

[11] Franz Margins Suseno. 2010. Etika Dasar : Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral, Yogyakarta : Penerbit Kansius,h:13

Bila dia tidak menyerang harta milik atau kehormatan mereka, mereka akan hidup tenang.[12]

[12] Machiavelii, The Prince, h : 127

4.2. ETIKA PEMERINTAHAN

Etika pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan satu hal yang harus dipahami dan dipedomani oleh pemimpin pemerintahan. Sudah menjadi bagian dari kodrat bahwa tidak ada satu kelompok manusia sepanjang sejarah yang lepas dari etika. Dalam kehidupan masyarakat yang paling sederhana sekalipun selalu ada serangkaian nilai-nilai etika yang ditempatkan sebagai acuan untuk menemukan baik buruknya tingkah laku seseorang atau sekelompok orang. Juga merupakan kenyataan bahwa bentuk dan manifestasi etika yang dianut dan dijalankan berbagai kelompok berbeda satu sama lain. Oleh karena itu etika yang berintikan ajaran moral dan pembentukan karakter selalu mengalami perubahan dan evaluasi dari masyarakat yang mendukungnya, sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat itu sendiri. Pendekatan yang dipakai dalam menelaah etika, kendati etika selalu bergerak secara dinamik, tetaplah, ketidakadilan dan deskriminasi bingkai pembenaran dan penolakan atas baik buruknya suatu sikap atau tindakan, disisi lain, *metha ethic* tampil untuk memberikan arti atas segala penilaian yang dilakukan oleh falsafah moral. Dalam format ini, etika tampil sebagai kerangka berfikir, berpendirian dan bertindak. Etika akan berfungsi sebagai sumber nilai dan panduan untuk bereaksi. Muatan etika dengan demikian adalah muatan nilai (*value*). Prinsip etika adalah bagaimana seharusnya manifestasinya akan melahirkan kewajian bagi mereka yang menerima prinsip itu untuk diwujudkan ke dalam berbagai bentuk kegiatan keseharian. Bila muatan nilai yang terkandung dalam prinsip itu gagal dipelihara oleh masyarakat pendukung nilai dimaksud, maka dengan

sendirinya akan mendapat sanksi. Mengingat etika adalah kumpulan nilai yang bersendikan prinsip-prinsip moral, maka sanksi yang disiapkan untuk para pelanggar pun adalah sanksi moral. Mengamati fenomena yang berkembang di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, ada indikasi bahwa nilai-nilai etika telah termarjinalisasi, sehingga tidak efektif sebagai pemandu tingkah laku sosial. Pada saat yang sama, hukum pun untuk sebagian tertentu tidak lagi dapat menjaga harmoni kehidupan bersama, mencegah terjadinya tindak kekerasan, ketidak adilan dan deskriminasi. Idealisme Negara hukum terletak sangat jauh jaraknya dari kenyataan hidup sehari-hari (Rasyid, 2000:77). Singkatnya pemahaman terhadap etika khususnya bagi pemimpin pemerintahan merupakan suatu hal penting dan mendasar, agar penyelenggaraan pemerintahan itu dapat berjalan tertib, bersih dan dapat dipertanggungjawabkan serta diterima oleh masyarakat.

Etika Pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Dalam etika pemerintahan selalu terkait dengan pertanyaan: Apakah yang sebaiknya (sesuatu yang baik dan benar) yang saya lakukan?. Etika Pemerintahan terdapat juga masalah kesusilaan dan kesopanan ini dalam aparat, aparatur, struktur dan lembaganya. Kesusilaan adalah peraturan hidup yang berasal dari suara hati manusia. Suara hati manusia menentukan perbuatan mana yang baik dan mana yang buruk, tergantung pada kepribadian atau jati diri masing-masing.

Manusia berbuat baik atau berbuat buruk karena bisikan suara hatinya (*consience of man*). Kesusilaan mendorong manusia untuk kebaikan akhlaknya, misalnya mencintai orang tua, guru, pemimpin dan lain-lain,

disamping itu kesusilaan melarang orang berbuat kejahatan seperti mencuri, berbuat cabul dan lain-lain. Kesusilaan berasal dari ethos dan esprit yang ada dalam hati nurani. Sanksi yang melanggar kesusilaan adalah batin manusia itu sendiri, seperti penyesalan, keresahan dan lain-lain. Sanksi bagi mereka yang melanggar kesopanan adalah dari dalam diri sendiri, bukan dipaksakan dari luar dan bersifat otonom.

Kesopanan adalah peraturan hidup yang timbul karena ingin menyenangkan orang lain, pihak luar, dalam pergaulan sehari-hari bermasyarakat, berpemerintahan dan lain-lain. Kesopanan dasarnya adalah kepantasan, kepatutan, kebiasaan, keperdulian, kesenonohan yang berlaku dalam pergaulan (masyarakat, pemerintah, bangsa dan negara). Kesopanan disebut pula sopan santun, tata krama, adat, costum, habit. Kalau kesusilaan ditujukan kepada sikap batin (batiniah), maka kesopanan dititik beratkan kepada sikap lahir (lahiriah) setiap subyek pelakunya, demi ketertiban dan kehidupan masyarakat dalam pergaulan. Tujuan bukan pribadinya akan tetapi manusia sebagai makhluk sosial (*communal, community, society, group, govern* dan lain-lain), yaitu kehidupan masyarakat, pemerintah, berbangsa dan bernegara. Sanksi terhadap pelanggaran kesopanan adalah mendapat celaan di tengah-tengah masyarakat lingkungan, dimana ia berada, misalnya dikucilkan dalam pergaulan. Sanksi dipaksakan oleh pihak luar (norma, kaedah yang ada dan hidup dalam masyarakat). Sanksi kesopanan dipaksakan oleh pihak luar oleh karena itu bersifat heteronom.

4.2.1 Etika Kehidupan Berbangsa

Sebelum lebih jauh membahas mengenai etika dalam organisasi

pemerintahan, sejalan dengan perkembangan yang berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, modul ini akan mengungkapkan mengenai pokok-pokok etika kehidupan berbangsa yang telah menjadi komitmen nasional berdasarkan Ketetapan (TAP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Dalam konsiderans TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tersebut dalam Menimbang huruf a) dinyatakan: "bahwa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Hal ini pula yang selama ini kita kenal sebagai Tujuan Nasional atau cita-cita luhur bangsa, yang harus selalu menjadi acuan seluruh masyarakat bangsa maupun pemerintah Negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selanjutnya dinyatakan dalam Menimbang huruf b) Tap MPR tersebut; "bahwa untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, diperlukan pencerahan dan sekaligus pengamalan etika kehidupan berbangsa bagi seluruh rakyat Indonesia." Pernyataan ini didasarkan kepada sinyalemen para wakil rakyat di MPR sebagaimana dinyatakan dalam huruf c) konsiderans tersebut: "bahwa etika kehidupan berbangsa dewasa ini mengalami kemunduran

yang turut menyebabkan terjadinya krisis multidimensi." Sehingga sebagaimana dinyatakan dalam huruf d): "bahwa untuk itu diperlukan adanya rumusan tentang pokok-pokok etika kehidupan berbangsa sebagai acuan bagi pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia dalam rangka menyelamatkan dan meningkatkan mutu kehidupan berbangsa itu."

Latar belakang munculnya kekhawatiran para wakil rakyat di MPR tersebut terungkap dalam Latar Belakang TAP MPR Nomor VI/MPR/2001, bahwa sejak terjadinya krisis multi dimensional, muncul ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa dan terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan etika kehidupan berbangsa. Hal itu tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan, berkurangnya sopan santun dan budi luhur dalam pergaulan sosial, melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, pengabaian terhadap ketentuan hukum dan peraturan, dan sebagainya yang disebabkan oleh faktor-faktor yang berasal baik dari dalam maupun dari luar negeri.

Faktor-faktor yang berasal dari dalam negeri, yang menjadi penyebab memudarnya pelaksanaan etika kehidupan berbangsa itu, sebagaimana terungkap dalam Latar Belakang TAP MPR Nomor VIIMPR/2001 tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Masih lemahnya penghayatan dan pengamalan agama dan munculnya pemahaman terhadap ajaran agama yang keliru dan sempit, serta tidak harmonisnya pola interaksi antara umat beragama;
2. Sistem sentralisasi pemerintahan di masa lampau yang mengakibatkan terjadinya penumpukan kekuasaan di Pusat dan pengabaian terhadap kepentingan daerah dan timbulnya fanatisme kedaerahan;

3. Tidak berkembangnya pemahaman dan penghargaan atas kebinekaan dan kemajemukan dalam kehidupan berbangsa;
4. Terjadinya ketidakadilan ekonomi dalam lingkup luas dan dalam kurun waktu yang panjang, melewati ambang batas kesabaran masyarakat secara sosial yang berasal dari kebijak an publik dan munculnya perilaku ekonomi yang bertentangan dengan moralitas dan etika;
5. Kurangnya keteladanan dalam sikap dan perilaku sebagian pemimpin dan tokoh bangsa;
6. Tidak berjalannya penegakan hukum secara optimal, dan lemahnya kontrol sosial untuk mengendalikan perilaku yang menyimpang dari etika yang secara alamiah masih hidup di tengah-tengah masyarakat;
7. Adanya keterbatasan kemampuan budaya lokal, daerah, dan nasional dalam merespons pengaruh negatif dari budaya luar;
8. Meningkatnya prostitusi, media pornografi, perjudian, serta pemakaian, peredaran, dan penyelundupan obat-obatan terlarang.

Sedangkan faktor-faktor yang berasal dari luar negeri meliputi, antara lain, (1) pengaruh globalisasi kehidupan yang semakin meluas dengan persaingan antar bangsa yang semakin tajam; (2) makin kuatnya intensitas intervensi kekuatan global dalam perumusan kebijakan nasional.

Faktor-faktor yang menjadi penghambat dan sekaligus menjadi ancaman tersebut dinyatakan akan dapat mengakibatkan bangsa Indonesia mengalami kemunduran dan ketidakmampuan dalam mengaktualisasikan segenap potensi yang dimilikinya untuk mencapai persatuan, mengembangkan kemandirian, keharmonisan dan kemajuan. Oleh sebab itu, diperlukan upaya sungguh-sungguh untuk mengingatkan kembali

warga bangsa dan mendorong revitalisasi khazanah etika dan moral yang telah ada dan bersemi dalam masyarakat sehingga menjadi salah satu acuan dasar dalam kehidupan berbangsa. Tentu saja dalam hal ini tidak terkecuali bagi Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

Etika Kehidupan Berbangsa sebagai konsep nilai moral diartikan oleh MPR berdasar TAP MPR Nomor VI/MPR /2001 sebagai: "...rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, den nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa." Pokok-pokok etika dalam kehidupan berbangsa sebagaimana tertuang dalam TAP MPR tersebut mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggungjawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga bangsa.

Uraian Etika Kehidupan Berbangsa berdasarkan TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

1. Etika Sosial dan Budaya

   Etika sosial dan budaya bertolak dari rasa kemanusiaan yang mendalam dengan menampilkan kembali sikap jujur, saling peduli, saling memahami, saling menghargai, saling mencintai, dan saling menolong di antara sesama manusia dan warga bangsa. Sejalan dengan itu, perlu menumbuhkembangkan kembali budaya malu, yakni malu berbuat kesalahan dan semua yang bertentangan dengan moral agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa. Untuk itu, juga perlu ditumbuh

kembangkan kembali budaya keteladanan yang harus diwujudkan dalam perilaku para pemimpin baik formal maupun informal pada setiap lapisan masyarakat.

Etika ini dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan kembali kehidupan berbangsa yang berbudaya tinggi dengan menggugah, menghargai dan mengembangkan budaya nasional yang bersumber dari budaya daerah agar mampu melakukan adaptasi, interaksi dengan bangsa lain, dan tindakan proaktif sejalan dengan tuntutan globalisasi.

Untuk itu, diperlukan penghayatan dan pengamalan agama yang benar, kemampuan adaptasi, ketahanan dan kreativitas budaya dari masyarakat.

2. Etika Politik dan Pemerintahan

Etika politik dan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara.

Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah. Etika politik dan pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kekuatan sosial politik serta antar kelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi dan golongan.

Etika politik dan pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertatakrama dalam perilaku politik yang toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.

3. Etika Ekonomi dan Bisnis

Etika ekonomi dan bisnis dimaksudkan agar prinsip dan perilaku ekonomi dan bisnis, baik oleh perseorangan, instansi maupun pengambil keputusan dalam bidang ekonomi dapat melahirkan kondisi dan realitas ekonomi yang bercirikan persaingan yang jujur,

berkeadilan, mendorong berkembangnya etos kerja ekonomi, daya tahan ekonomi dan kemampuan saing, dan terciptanya suasana kondusif untuk pemberdayaan ekonomi yang berpihak kepada rakyat kecil melalui kebijakan secara berkesinambungan. Etika ini mencegah terjadinya praktek-praktek monopoli, oligopoly, kebijakan ekonomi yang mengarah kepada perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme, diskriminasi yang berdampak negatif terhadap persaingan sehat, dan keadilan serta menghindarkan perilaku menghalalkan segala cara dalam memperoleh keuntungan.

4. Etika Penegakan Hukum yang Berkeadilan

   Etika penegakan hukum yang berkeadilan dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Keseluruhan aturan hukum yang menjamin tegaknya supremasi dan kepastian hukum sejalan dengan upaya pemenuhan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warganegara di hadapan hukum, dan menghindarkan penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

5. Etika Keilmuan

   Etika keilmuan dimaksudkan untuk menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, ilmu pengetahuan dan teknologi agar warga bangsa mampu menjaga harkat dan martabatnya, berpihak kepada kebenaran

untuk mencapai kemaslahatan dan kemajuan sesuai dengan nilai nilai agama dan budaya.

Etika ini diwujudkan secara pribadi ataupun kolektif dalam karsa, cipta dan karya yang tercermin dalam perilaku kreatif, inovatif, inventif dan komunikatif, dalam kegiatan membaca, belajar, meneliti, menulis, berkarya serta menciptakan iklim kondusif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Etika keilmuan menegaskan pentingnya budaya kerja keras dengan menghargai dan memanfaatkan waktu, disiplin dalam berpikir dan berbuat, serta menepati janji dan komitmen diri untuk mencapai hasil yang terbaik. Di samping itu, etika ini mendorong tumbuhnya kemampuan menghadapi hambatan, rintangan dan tantangan dalam kehidupan, mampu mengubah tantangan menjadi peluang, mampu menumbuhkan kreativitas untuk penciptaan kesempatan baru, dan tahan uji serta pantang menyerah.

6. Etika Lingkungan

   Etika Lingkungan menegaskan pentingnya kesadaran menghargai dan melestarikan lingkungan hidup serta penataan tata ruang secara berkelanjutan dan bertanggung jawab.

4.2.2 Etika Pemerintahan dalam Perspektif Teori

Etika adalah ilmu tentang tingkah laku manusia, prinsip-prinsip tentang tindakan moral yang betul. Etika sebagai ilmu yang mencari orientasi sangat dipengaruhi oleh lingkungan seperti adat istiadat, tradisi, lingkungan sosial, ideologi, agama, Negara, dan lain-lain (BKN, 2001:5).

Etika merupakan nilai-nilai hidup dan norma-norma serta hukum yang mengatur tingkah laku manusia. Etika suatu refleksi kritis atau studi mengenai perilaku manusia yang mendasari perilaku faktual, filsafat mengenai moralitas dan merupakan ilmu pengetahuan yang sifatnya normatif dan praktis. Istilah etika dan etik memiliki perbedaan pengertian yang relatif dan sangat samar. Etika adalah ilmu akhlak yang membahas pola-pola aturan tentang nilai-nilai kesusilaan.

Tata aturan tersebut perlu, harus bahkan wajib dilaksanakan. Bagi seseorang yang mematuhi aturan tersebut dan mengetahui masalah etika, amat terpuji apabila tindakannya berpegang pada aturan tersebut. Tindakan yang memberlakukan aturan etika itu disebut tindakan etik dan sifat pelaksanaan tindakan tersebut disebut etis. Tata aturan dalam etika disebut norma atau kaidah yang berisi baik dan buruknya perbuatan sesuai dengan ukuran dan tingkat kemajuan kebudayaan dan peradaban masyarakat yang menganut dan mematuhi norma atau kaidah tersebut. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan etika berhubungan erat dengan moral, yang merupakan kristalisasi dari ajaran-ajaran, wejangan-wejangan, patokan-patokan, kumpulan peraturan-peraturan dan ketetapan baik lisan maupun tulisan. Etika dan moral mengandung pengertian yang mirip dalam percakapan sehari-hari di dalam masyarakat. Kedua istilah tersebut dimaknai sebagai kesusilaan. Realisasi pengamalan etika dan moral sesorang tampak dari tingkah laku dan kadar kualitas pengematannya sesuai dengan kematangan rohani, jasmani dan pribadinya.

Nilai-nilai yang terdapat dalam etika dan moral sangat spesifik secara spiritual mencerminkan keluhuran budi manusia yang wajib dijadikan pedoman paling asasi dari tindakan-tindakan manusia, baik secara pribadi selaku aparatur pemerintahan maupun sebagai anggota masyarakat. Moral adalah sesuai dengan ide-ide umum tentang tindakan manusia, mana yang baik dan wajar sesuai dengan ukuran-ukuran tindakan yang oleh umum diterima, yang meliputi kesatuan sosial atau lingkungan tertentu. Dengan demikian jelaslah persamaan antara etika dan moral, tetapi juga ada perbedaannya, jika etika lebih banyak teoritis sedangkan moral lebih banyak bersifat praktis. Menurut pandangan ahli-ahli filsafat, etika memandang perilaku perbuatan manusia secara universal sedang moral secara lokal.

Dalam etika pemerintahan ada asumsi bahwa melalui penghayatan etis yang baik seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan moralitas pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi akan senantiasa menghindarkan dirinya dari perbuatan tercela, karena ia terpanggil untuk menjaga kewibawaan Negara. Citra aparatur pemerintahan sangat ditentukan oleh sejauhmana penghayatan etis mereka tercermin di dalam tingkah laku sehari-hari. Konsep etika telah lama diterima oleh masyarakat beradab di dunia sebagai sesuatu yang melekat pada peranan sesuatu profesi. Etika menekankan perlunya seperangkat nilai-nilai dilekatkan pada, dan mendapat acuan bagi, setiap orang yang menjadi warga dari suatu profesi.

Biasanya nilai-nilai itu kemudian menjadi ukuran tentang baik-buruk, wajar tidak wajar, dan bahkan benar-salah. Dengan demikian, etika pada dasarnya berkenaan dengan upaya menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dalam sebuah kehidupan kolektif yang profesional. Ini yang disebut etika praktis, selain itu ada juga filsafat etika atau etika yang diperbincangkan hanya pada tataran filosofis.

Etika pemerintahan termasuk dalam etika praktis. Dalam kehidupan masyarakat modern sudah menjadi rumus bahwa setiap profesi memiliki dasar-dasar etikanya sendiri. Nilai-nilai itu kemudian diterjemahkan menjadi semacam *code of conduct* bagi anggota dari profesi itu. Namun demikian etika profesi bukanlah sesuatu yang sakral dan tak dapat direvisi. Nilai-nilai etika yang hidup dan berlaku dalam suatu masyarakat profesi bukanlah sekadar menjadi keyakinan pribadi bagi para anggotanya, tetapi juga menjadi seperangkat norma yang terlembagakan. Dengan kata lain, sesuatu nilai etika harus menjadi acuan atau pedoman bertindak yang pelanggaran atasnya akan membawa akibat-akibat moral. Misalnya seseorang yang melanggar etika dapat saja dikucilkan oleh lingkungan profesinya. Pendapat umum yang negatif, yang terbentuk sebagai akibat dari tindak pelanggaran etik seseorang, biasanya merupakan sanksi yang sangat berat untuk ditanggung oleh si pelanggar.

Pada tingkat pelanggaran tertentu, biasanya sesuatu nilai etika kemudian ditransformasikan lebih lanjut ke dalam bentuk norma dan bahkan menjadi bagian dari sesuatu aturan hukum yang sanksi bagi pelanggarnya bisa sangat berat. Di sini etika dapat dianggap menjadi sumber dari sesuatu hukum positif. Namun demikian tetap harus

dibedakan antara etika dan hukum. Dalam ruang lingkup etika, sanksi untuk suatu pelanggaran atas nilainya bersifat moral (penurunan harga diri atau semacamnya), sebagaimana ketaatan atasnya juga memperoleh imbalan moral (berupa penghormatan atau semacamnya). Setiap profesi biasanya memiliki standar-standar moral tertentu di dalam memberi reward dan punishment kepada anggotanya, sehubungan dengan penegakan nilai etika profesi yang bersangkutan. Tentu saja nilai-nilai etika yang ingin ditegakkan didalam suatu lingkungan profesi tidak seluruhnya terformalisasi secara jelas.

Biasanya serangkaian nilai akan terbangun menjadi landasan etika yang mengikat sebagai akibat dari sesuatu kejadian yang melibatkan kehormatan atau eksistensi dari sesuatu profesi. Dari sana kemudian disadari akan perlunya nilai-nilai itu diadopsi dan dilembagakan (walaupun tidak selalu tertulis) ke dalam acuan bertindak para anggota. Hal ini berbeda dengan nilai etika yang telah berubah menjadi hukum, yang semuanya sudah tertulis dengan jelas dan arena itu akan lebih efektif penerapannya. Namun betapapun akrabnya hubungan antara etika dan hukum, tidak semua nilai etika akan otomatis menjadi hukum. Tergantung sejauhmana sesuatu nilai mengalami proses akamodasi di dalam sistem sosialnya.

Di dalam lingkungan pemerintahan hal yang demikian juga berlaku. Ada nilai-nilai tertentu yang harus ditegakkan demi menjaga citra pemerintah dan menjadikan pemerintah mampu menjalankan misinya. Dari nilai-nilai itu ada yang tetap menjadi bagian dari etika dan ada pula yang telah ditransformasikan kedalam hukum positif. Misalnya perbuatan

membuat perjanjian secara tersembunyi untuk memenangkan tender pengadaan barang dan jasa pemerintah anatara pejabat pemerintah dengan pengusaha lebih tepat dipandang sebagai pelanggaran etik. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam kontek pemerintahan etika pemerintahan menjadi landasan moral bagi penyelenggaraan pemerintahan dan dengan demikian dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan Etika Pemerintahan adalah nilai-nilai etik pemerintahan yang menjadi landasan moral bagi penyelenggara pemerintahan. Rasyid (1999:48-49) berpendapat keberhasilan pejabat pemerintahan di dalam memimpin pemerintahan harus diukur dari kemampuannya mengembangkan fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Inilah yang sekaligus menjadi misi pemerintahan di tengah-tengah masyarakat.

Etika pemerintahan sebaiknya dikembangkan dalam upaya pencapaian misi itu. Artinya setiap tndakan yang tidak sesuai, tidak mendukung, apalagi yang menghambat pencapaian misi itu, semestinya dipandang sebagai pelanggaran etik. Pegawai pemerintah yang malas masuk kantor, tidak secara sunggu-sungguh menjalankan tugas yang dipercayakan padanya, minimal dapat dianggap melanggar etika profesinya. Mereka yang menyalahgunakan kekuasaan (*power abuse*) untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan dengan merugikan kepentingan umum, pada tingkat pertama sudah melanggar etika pemerintahan.Mungkin mereka bias diusut untuk dibuktikan sebagai

pelanggar hukum, tetapi itu akan terjadi pada tingkat lanjutan. Dalam hubungan ini seseorang bisa saja melanggar etika dan hukum pada waktu yang bersamaan. Aparatur pemerintahan seyogyanya menjadikan dirinya sebagai teladan di dalam pelaksanaan etika, hukum dan konstitusi, untuk itu pemerintah tidak dapat begitu saja mengambil hak milik seseorang tanpa kewenangan yang jelas (hukum) dan pemberian imbalan ganti rugi yang wajar (etika). Singkatnya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan dan perlakuan yang adil dari pemerintah berdasarkan nilai-nilai etika dan hukum yang berlaku. Etika pemerintahan dengan demikian tidaklah berdiri sendiri. Penegakannya terjalin erat dengan pelaksanaan prinsip Negara hukum. Itulah sebabnya maka sebuah pemerintahan yang bersih yang segala tingkah laku dan kebijakannya berangkat dari komitmen moral yang kuat, hanya bisa diharapkan dalam Negara hukum. Di dalam Negara kekuasaan pemerintahan yang bersih itu sulit terwujud.

Etika pemerintahan ini dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan dan teori yang dapat memberi arti dan dilaksanakan dalam kehidupan manusia maupun kegiatan pemerintahan di era globalisasi, reformasi, dan perubahan alam serta sosial oleh lingkungan yang berubah karena bencana alam maupun perubahan oleh jamannya. Mengemuka dalam era globalisasi, dan demokrasi pada saat ini, etika pemerintahan tidak mungkin hidup dalam ruang hampa, penuh dengan persaingan tajam antar negara dan antar wilayah di muka bumi. Dengan demikian berbagai negara ingin berlomba untuk menguasai ruang hidup dan *hi-tech* yang bersumber dari pendidikan etika dan penelitian yang unggul karena ditunjang oleh kebijaksanaan kepemimpinan pemerintahan yang baik,

untuk peningkatan etika profesi bidang ilmu pemerintahan dalam mewujudkan *good governance* atau tata pemerintahan yang baik.

Etika dan kekuasaan memang memiliki wilayah masing-masing dalam konsepnya. Namun karena keduanya selalu bersentuhan dengan problem kemanusiaan, sehingga pantas bila keduanya selalu bertemu dalam satu wilayah di mana keduanya menjadi relasi dalam membangun negara. Realitas politik adalah pertarungan kekuatan dan kepentingan demi mendapatkan kekuasaan. Politik dibangun bukan dari yang ideal, tidak tunduk kepada apa yang seharusnya. Diakui atau tidak dalam sebuah tatanan demokrasi sekalipun dalam politik, kecenderungan umum adalah tujuan menghalalkan segala cara, dan itu selaras dengan apa yang diajarkan oleh Niccolo Machiavelli.[13] Sehingga tidak sedikit pendapat yang menyatakan bahwa politik dapat terlepas dari etika. Pendapat ini seringkali disandarkan atas nama Machiavelli, yang dimana kecenderungan para politikus ini seringkali menyalahkan tokoh ini, yang di mana menurut mereka Machiavelli telah menuliskan Konsep Negara yang menjatuhkan diri dari tindakan-tindakan bodoh (kejujuran, kebaikkan, kebijaksanaan, dan tindakan-tindakan terpuji lainnya). Berbeda dengan para tokoh pendahulu dan yang sejaman dengannya, dimana mereka selalu menjunjung tinggi kejujuran, kebiakan dan sifat-siofat terpuji laninnya dalam kehidupan bernegara.[14] Sehingga upaya itu diwujudkan oleh para pakar teoritisi, bahwa tujuan etika politik adalah mengarahkan kepada pendidikan politik yang sehat antara penguasa dan rakyatknya, di mana rakyat harus mampu

---

[13] Satanly Bing. 2008. Tujuan Menghalalkan Segala Cara, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, h :18

[14] Hendra Nurtjahjo, SH. 2008. Filsafat Demokrasi,Jakarta : PT Bumi AKsara, h :5

menjadi teladan dalam upaya mensejahterakan rakyatnya menuju kea rah hidupa baik, bersama dan untuk orang lain, dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi birokrasi yang adil[15].

4.2.3 Fungsi Etika Pemerintahan

Secara umum fungsi etika pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada dua:

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

Widodo (2001:245) menjelaskan bahwa oleh karena etika mempersoalkan baik dan buruk dan bukan benar dan salah tentang sikap, tindakan, dan perilaku manusia dalam berhubungan dengan sesamanya baik dalam masyarakat maupun organisasi public atau bisnis, maka etika mempunyai peran penting dalam praktek administrasi Negara. Etika diperlukan dalam administrasi Negara. Etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh administrasi negara dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku administrasi Negara dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk. Karena administrasi Negara bukan saja berkait dengan masalah pelaksanaan kebijakan politik saja, tetapi juga berkait dengan masalah manusia dan kemanusiaan. Di dalam implementasinya etika pemerintahan itu meliputi etika yang menyangkut individu sebagai anggota arganisasi

---

[15] Prof. Drs. Widjaja. 1997. Etika Pemerintahan, Edisi Kedua, Jakarta : Bumi Aksara

pemerintahan, juga meliputi etika organisasi pemerintahan serta etika profesi organisasi pemerintahan, yang ketiganya dalam implementasinya bermuara pada nilai-nilai etis yang terkandung baik pada peraturan perundangan, nilai-nilai agama, nilai-nilai social budaya, nilai-nilai dalam asas penyelenggaraan pemerintahan dan nilai lainnya yang ada kaitannya dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

4.2.4 Sumber Etika Pemerintahan

Dari berbagai penjelasan tentang etika pemerintahan maka dapat dikemukakan bahwa pada hakekatnya sumber etika pemerintahan itu dapat berasal dari peraturan perundangan, nilai-nilai keagamaan dan nilai-nilai sosial budaya yang berasal dari kehidupan kemasyarakatan serta berasal dari adat kebiasaan dan yang sejenis dengan itu. Ada yang berpendapat bahwa untuk Pemerintahan Indonesia nilai-nilai keutamaan pemerintahan itu dipahami keberadaannya telah tumbuh sejak sebelum Indonesia merdeka yaitu dimulai sejak jaman perjuangan melawan penjajah Belanda dahulu, jika dirinci nilai-nilai dimaksud antara lain bersumber dari:

1. Budi Utomo, Sumpah Pemuda, Proklamasi 1945;
2. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Kewenangan, tugas pokok dan fungsi lembaga pemerintah dan organisasi pemerintahan, hak dan kewajiban serta larangan bagi anggota organisasi pemerintan;
4. Nilai-nilai keagamaan;

5. Nilai-nilai sosial budaya: adat kebiasaan setempat seperti perilaku tentang kepantasan dan ketidak pantasan serta kesopanan Nilai-nilai agama dan sosial budaya merupakan salah satu nilai yang mengikat kehidupan seharihari yang terbentuk sebagai akibat adanya hubungan vertikal dan horizontal. Hubungan vertikal yaitu hubungan antara manusia dengan Tuhannya yang membentuk suatu nilai-nilai agama tertentu. Nilai ini biasanya bersifat mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar (harus dilaksanakan). Sedangkan hubungan horizontal atau hubungan antar sesama manusia membentuk apa yang dinamakan nilai-nilai sosial budaya. Nilai-nilai ini berbeda antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Dibanding dengan nilai-nilai agama, nilai sosial budaya mungkin jauh lebih adaptif. Nilai sosial budaya yang berlaku dari masyarakat kadangkala mewarnai pola perilaku dari masyarakat yang bersangkutan, terdapat hubungan interaksi antara nilai-nilai sosial budaya yang berlaku dengan nilai-nilai etika pemerintahan.

4.3. NILAI-NILAI KEUTAMAAN DALAM PEMERINTAHAN

Mengacu pada sumber etika pemerintahan diatas maka berkenaan dengan nilai-nilai keutamaan pemerintahan juga sangat bervariasi, yang tidak mungkin dirinci satu persatu secara detail dan lengkap. Ada beberapa nilai yang dipandang dapat dipahami dan dipedomani karena sifatnya dan telah diterima oleh masyarakat pemerintahan antara lain:

4.3.1 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Pengertian asas dalam arti yang khusus adalah asas-asas pemerintahan yang tercantum dalam pedoman-pedoman, peraturan-peraturan. Penggunaan asas-asas yang berlaku di dalam sistem pemerintahan Indonesia harus seimbang pemakaiannya agar tidak terjadi adanya kesewenang-wenangan. Adapun definisi asas-asas pemerintahan adalah pola umum dan normatif perilaku pemerintahan yang bersumber dari sistem nilai pemerintahan dan semua pegangan pemerintahan yang secara obyektif dipergunakan guna memperlancar dan mengefektifkan hubungan interaksi antara pemerintah dan yang diperintah. Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan sehingga dengan demikian yang menjadi asas ilmu pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan, seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup, dan konstitusi yang membentuk pemerintahannya. Asas-asas pemerintahan mencakup rambu-rambu perilaku aktor pemerintahan dan asas-asas organisasi pemerintahan (Ndraha dalam Aries Djaenuri, 2009:1.3). Ada beberapa asas umum pemerintahan yang baik yang perlu dipahami dan dipedomani, yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. Asas Keseimbangan adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk menjaga, menjamin, paling tidak mengupayakan keseimbangan, yaitu :
   a. Keseimbangan kepentingan antara individu dengan individu
   b. Keseimbangan kepentingan antara individu dengan masyarakat;
   c. Keseimbangan kepentingan antara pemerintah dengan warga Negara;
   d. Keseimbangan kepentingan antara generasi yang sekarang dengan generasi mendatang;
   e. Keseimbangan kepentingan antara manusia dengan ekosistemnya.
3. Asas Kesamaan adalah asas yang mengutamakan perlakuan yang sama dari kebijakan pemerintah.
4. Asas Kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan harus dipersiapkan terlebih dahulu dan kemudian keputusan tersebut diambil dengan cermat.
5. Asas Motivasi adalah asas pemberian suatu keputusan yang harus dapat didukung oleh alasan-alasan dengan dasar fakta yang dijadikan dasar suatu keputusan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
6. Asas Tidak Melampaui Atau Mencampur Adukkan Kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap pejabat administrasi pemerintahan atau badan tidak menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya.

7. Asas Bertindak Yang Wajar adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk tidak bertindak dan membuat keputusan yang diskriminatif.
8. Asas Keadilan adalah asas setiap penyelenggara administrasi pemerintahan harus menceminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
9. Asas Kewajaran Dan Kepatutan adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk tidak bertindak sewenang-wenang.
10. Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan menepati janjinya yang menimbulakan pengharapan yang wajar kepada para pemohon atas layanan dan tindakan yang dibutuhkan dari pemerintah.
11. Asas Meniadakan Akibat-Akibat Suatu Keputusan Yang Batal adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan untuk mengambil tindakan segera atau mengganti kerugian yang timbul sebagai akibat keputusan yang batal.
12. Asas Perlindungan Atas Pandangan Hidup Pribadi adalah asas yang mewajibkan pejabat administrasi pemerintahan atau badan menghormati pendapat pribadi seseorang atau kelompok dan melakukan tindakan serta memberikan layanan tanpa melakukan diskriminasi kepada setiap warga masyarakat.
13. Asas Tertib Menyelenggarakan Pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan.

14. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
15. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban warga atau penduduk yang berkepentingan dalam keputusan atau perilaku pejabat administrasi pemerintahan di satu pihak dan antara kepentingan warga dan penyelenggara pemerintahan di lain pihak.
16. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang sesuai dengan tugas dan kode etik yang berlaku bagi pejabat administrasi pemerintahan atau badan yang mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan yang bersangkutan.
17. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggung jawab kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kadaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.
18. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.
19. Asas Efisiensi adalah asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berorientasi kepada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

20. Asas Efektifitas adalah asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

Sejalan dengan asas-asas diatas, berkenaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan, perlu juga dipahami tentang asas-asas penyelenggaraan Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, asas-asas ini mengandung nilai-nilai etis yang baik yang harus dipedomani oleh setiap penyelenggara Negara (pemerintahan), yang terdiri dari: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Asas-asas dimaksud baik jenis maupun substansinya telah dicakup dalam penjelasan tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan diatas. Dengan tidak mengesampingkan prinsip-prinsip kepatutan yang sudah tercantum dalam hokum positif atau dalam asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, maka untuk melengkapi uraian tentang nilai-nilai moral yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, dibawah ini dikemukakan pendapat Nicolai (Badan Diklat, 1995:15) tentang *Beginselen Van Behoorlijk Bestuur* atau Prinsip-prinsip kepatutan dalam pemerintahan, yaitu:

1. Prinsip Perlakuan yang Korek, satu prinsip yang sebaiknya dipahami oleh setiap pejabat pemerintah bahwa didalam membuat kebijakan, keputusan, tindakan dalam pelaksanaan tugas pokok pemerintahan selalu berupaya cermat, tepat dan benar.

2. Prinsip Penelitian Yang Seksama, setiap pejabat pemerintah sebaiknya dalam setiap pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan dan melakukan tindakan selalu didasarkan pada penelitian yang seksama terhadap permasalahan pemerintahan yang akan diputuskan, agar kebijakan, keputusan dan tindakan pemerintah itu dapat dilaksanakan dan tepat sasaran.
3. Prinsip Prosedur Keputusan Yang Seksama, setiap pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan hendaknya didasarkan prosedur yang benar dalam arti tidak menyimpang dari apa yang ditetapkan oleh peraturan perundangan, agar keputusan yang diambil tidak salah dan memenuhi persyaratan.
4. Prinsip Keputusan Yang Baik Dan Bijak, keputusan yang dibuat pemerintah itu sejauh mungkin mendatangkan kebaikan dan kesejahteraan masyarakat, untuk itu proses pembuatannya diupayakan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang sangat mendalam, dan komprehensif agar tujuan dan sasaran keputusan itu dapat dicapai secara optimal.
5. Prinsip *Motivering* yang Jelas dengan Argumentasi Kuat, setiap tindakan pemerintah yang dalam pelaksanaannya melibatkan masyarakat seharusnya didasarkan alasanalasan yang kuat dan benar dalam arti tindakan pemerintah itu tujuannya memang untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya bukan untuk kelompok tertentu atau golongangolongan tertentu.
6. Prinsip Persamaan Dan Kesamaan, setiap tindakan pemerintah yang berakibat mempengaruhi baik terhadap kehidupan anggota organisasi

atau masyarakat maka berlaku prinsip perlakuan yang sama artinya kegiatan yang sama akan menimbulkan akibat yang sama baik yang positif maupun yang negatif dan tidak diskriminatif misalnya mengistimewakan orang-orang tertentu atau golongan masyarakat tertentu.

7. Prinsip Keterpercayaan, prinsip keterpercayaan ini berlaku baik dari atasan terhadap bawahan maupun dari bawahan terhadapa atasan atau juga dari pejabat pemerintah terhadap anggota masyarakat ataupun sebaliknya harus saling mempercayai dan dapat dipercayai dalam penyelenggaraan tugas-tugas pokok pemerintahan.
8. Prinsip Pertimbangan yang Masuk Akal dan Adil, setiap keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintahan hendaknya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan logis (masuk akal), untuk itu sejauh mungkin didasarkan pada data dan fakta sehingga jelas arahnya dan juga keputusan-keputusan pemerintah dimaksud adil dalam arti tidak memihak.
9. Prinsip Penyalahgunaan Wewenang, setiap pejabat pemerintahan tidak dibenarkan menyalahgunakan kewenangan atau tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan, yang meliputi:
   a. Larangan melampaui wewenang, ini meliputi, melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan akibat hukum dari keputusan dan /atau tindakan tersebut adalah tidak sah.

b. Larangan mencampuradukkan kewenangan, ini meliputi, dikeluarkan di luar substansi atau materi wewenang yang diberikan bertentangan dengan tujuan wewenang diberikan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan-tindakan tersebut adalah dapat dibatalkan

c. Larangan bertindak sewenang-wenang, ini meliputi, apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan pejabat pemerintahan dikeluarkan tanpa ada dasar kewenangan, akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan tersebut adalah tidak sah

10. Prinsip *Fair Play*, setiap pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan atau tindakan harus adil dan berlaku wajar pada semua orang serta tidak ada keberpihakan kepada orang atau golongan tertentu.

Pada hakekatnya memang tidak mudah untuk menilai apakah perilaku seorang pejabat pemerintahan itu sesuai apa tidak dengan norma etika pemerintahan pada khususnya, mengingat seringkali pejabat pemerintahan dihadapkan pada situasi problematik di satu sisi harus memperhatikan kepentingan masyarakat di sisi lain harus memperhatikan kepentingan pemerintah, ditambah lagi jika tindakan pemerintah itu berproses panjang dan melibatkan banyak pihak. Akan tetapi secara umum diterima bahwa perilaku yang dianggap etis dalam arti bermoral adalah sejauh perilaku itu tidak merugikan diri sendiri atau orsng lsin dan mengarah kepada suatu yang baik serta sesuai dengan martabat manusia

pada umumnya. Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, masalah etika pemerintahan menjadi suatu hal yang dianggap penting yang perlu dipahami dan dipedomani, adapun tujuannya adalah agar penyelenggara pemerintahan itu mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh penuh rasa tanggung jawab, yang dilaksanakan secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang pada gilirannya pemerintahan akan legitimate, amanah dan dapat dipertanggung jawabkan.

4.3.2 Perilaku Pejabat Pemerintahan

Dilihat dari sisi etika pemerintahan, perilaku pejabat pemerintahan itu dapat di golongkan ke dalam beberapa bentuk, antara lain:

1. Perilaku Etis

   Perilaku Etis adalah perilaku pejabat pemerintahan yang dalam melaksanakan tugas pokok sesuai dengan nilai-nilai etika pemerintahan. Ada beberapa prinsip perilaku etis dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut :

   a. Tidak membuat suatu kebijakan atau membuat keputusan atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan perturan perundangan atau melanggar aturan, dan tidak melibatkan orangorang lain untuk kepentingan ini. Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sumber utama dari etika pemerintahan, untuk itu keberadanya perlu mendapat perhatian dan pemahaman yang seksama dan tentunya untuk di implementasikan dan tidak dilanggar.

b. Selalu bertindak cermat, menghindari sekecil mungkin berbuat kesalahan, untuk itu diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap permasalahan yang akan dipecahkan, diselesaikan atau dicarikan jalan keluarnya dan diperlukan dukungan data dan fakta.

c. Berusaha bekerja dengan baik dan membimbing orang lain dalam pekerjaan, untuk itu di butuhkan sensitifitas yang tinggi terhadap kebutuhan orang yang membutuhkan bimbingan dan pembinaan dalam pelaksanaan pekerjaan.

d. Membela orang-orang yang bekerja baik dan benar dan melindungi mereka yang memberikan informasi yang penting atau laporan yang penting dan berguna berkenaan dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan tertentu.

e. Menjaga komunikasi yang terbaik dan jujur serta terbuka baik di lingkungan internal maupun eksternal organisasi berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan tertentu dalam kerangka pencapaian visi dan misi organisasi.

f. Berusaha memahami dan dapat membedakan kerus terangan dan ketidak setiaan anggota, untuk itu dibutuhkan pengetahuan yang baik terhadap latar belakang anggota-anggota organisasi agar diketahu dengan benar kesetiaan masing-masing anggota baik terhadap tugasnya maupun terhadap pemimpinnya.

g. Berusaha mengatakan tidak bilamana diminta oleh atasan untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang melanggar peraturan perundang-undangan atau untuk melakukan perbuatan yang dipandang dari

sisi etika itu tidak etis (tidak sesuai dengan nilai-nilai etika pemerintahan).

h. Menangani dan menanggapi dengan peka kebutuhan akan jasa layanan yang diperlukan oleh masyarakat dan kebutuhan masyarakat pada umumnya serta menanganinya secara manusiawi dan berdasarkan prinsip-prinsip aturan yang benar.

i. Memastikan pemanfaatkan sumberdaya yang ada untuk kesejahteraan masyarakat, untuk ini diperluka keseksamaan dalam mengelola sumberdaya yang ada baik itu berupa dana, tenaga, prasarana dan sarana, mengingat sumberdaya itu langka jumlahnya.

j. Menempatkan kepentingan masyarakat yang pertama dan utama di dalam implementasi manajemen pemerintahan.

Masih berkaitan dengan perilaku etis untuk melengkapi kesepuluh perilaku etis di atas, ada tujuh belas nilai dasar budaya kerja yang telah ditetapkan (Komarudin, Zudan, Kepmenpan No.25 tahun 2002 dalam Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah Vol I, Edisi Ke 8 2009:22-23), sebagai dasar etika dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang apabila hal ini, diupayakan untuk dilaksanakan, dan diamalkan niscaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme akan dapat dicapai, adapun nilai-nilai dimaksud dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Komitmen dan konsisten terhadap visi, misi, dan tujuan organisasi, dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan melalui keteguhan hati, tekad yang mantap untuk melakukan dan

mewujudkan sesuatu yang diyakini dan ketetapan, kesesuaian, ketaatan, kemantapan dalam bertindak sesuai visi dan misi.

b. Wewenang dan tanggung jawab/amanah demi Tuhan, wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu sedangkan tanggung jawab yaitu kesediaan menanggung sesuatu. Jika salah, wajib memperbaiki atau siap dituntut/diperkarakan.

c. Keikhlasan dan Kejujuran, berupa rela sepenuh hati, datang dari lubuk hati, tidak mengharapkan imbalan atau balas jasa, semata-mata karena menjalankan tugas, dan kejujuran benar dalam kata dan perbuatan, berani menolak/melawan kebatilan

d. Integritas dan profesionalisme/profesionalitas, intergritas yaitu menyatu dengan unit kerja/sistem yang ada, bersikap profesional seperti terampil, handal, kompeten, dan bertanggung jawab.

e. Kreativitas dan Kepekaan (sensitivitas) terhadap lingkungan tugas, kreatifitas berupa ide spontan, inovasi, adopsi, dan difusi, dan memiliki sikap kepekaan, responsif, dan proaktif/reaktif

f. Kepemimpinan dan Keteladanan, bersifat mengarahkan, membimbing, memotivasi, konsisten dan komunikatif, diimbangi dengan keteladanan, berupa tindakan yang segera memicu/mendorong pihak lain, berbuat/bertindak agar ditiru, adapun bentuknya antara lain, iman, taqwa, beriptek, budaya baca tulis, belajar terus, intergritas, adil, arif, tegas, bertanggung jawab, ramah, rendah hati, toleran, gembira, silih asah-asih-asuh, sabar, periang, dan tersenyum.

g. Kebersamaan dan dinamika Kelompok kerja, menciptakan suasana berdinamika kelompok kerja, tidak bekerja sendiri, tidak egois, dan bekerja terintergrasi.

h. Ketepatan dan Kecepatan mengenai sasaran, mencapai tujuan, teliti, dan bebas kesalahan, dengan memperhitungkan kecepatan penggunaan waktu agar lebih singkat dan pendek.

i. Rasionalitas dan Kecerdasan emosi, kemampuan berpikir cerdas, obyektif, logis, sistematik, ilmiah, dan intelektual ditambah kecerdasan emosi berupa spontan, kreatif, inovatif, holistik, intergratif, dan kooperatif.

j. Keteguhan dan Ketegasan, memiliki keteguhan kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, dan prinsip manajemen dengan sifat, watak, dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu.

k. Disiplin dan Keteraturan bekerja, berupa taat aturan, norma, dan prinsip diimbangi dengan keteraturan bekerja melalui perilaku konsisten mengikuti ketentuan/prosedur.

l. Keberanian dan Kearifan dalam mengambil Keputusan dan Menangani konflik, berani menanggung resiko atas perbuatan yang dilakukan dengan tidak meninggalkan kearifan menuju pada hal-hal yang benar/baik.

m. Dedikasi dan Loyalitas memiliki sikap rela berkorban, mau menyatu dengan lingkungan, mau dan patuh pada tindakan/anjuran atasan yang bersifat membangun.

n. Semangat dan Motivasi, memiliki daya/energi yang mendorong perilaku ke tingkat tertinggi merujuk pada tujuan untuk memenuhi kebutuhan.

o. Ketekunan dan Kesabaran dengan memiliki sifat teliti, rajin, konsisten, berkelanjutan, dan tidak cepat ke tingkat tertinggi, merujuk pada tujuan untuk memenuhi kebutuhan 16)

p. Keadilan dan Keterbukaan, bekerja sesuai tugas, fungsi, dan wewenang, dapat membedakan hak dan kewajiban, dan tidak memihak, keterbukaan tak ada yang ditutupi (pada norma tertentu), bebas memperoleh informasi dan menyampaikan pendapat.

q. Penguasaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, penguasaan ilmu pengetahuan: ilmu murni/terapan yang mengajak berbuat obyektif, tidak tahyul, dan menuju keteraturan, melaksanakan pekerjaan yang efisien dan efektif, cepat-tepat-pasti, baik dengan cara sederhana maupun canggih.

2. Perilaku Tidak Etis

Perilaku Tidak Etis adalah perilaku penyelenggara pemerintahan yang tidak sesuai dengan norma-norma etika pemerintahan. Salah satu diantaranya yang menonjol adalah penyalahgunaan wewenang. Sebenarnya penyalahgunaan wewenang ini maknanya adalah setiap badan/pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemeberian kewenangan tersebut, misalnya keputusan yang menimbulkan konflik kepentingan, keputusan yang menyalahgunakan kewenangan, keputusan yang sewenang-wenang.

Dibawah ini dikemukakan contoh-contoh penyalahgunaan wewenang yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugasnya (Wahyudi, 1992:157-166; Widodo, 2001:259)., yaitu antara lain sebagi berikut:

a. Ketidakjujuran (*dishonesty*), para penyelenggara pemerintahan selalu punya peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak jujur dalam pelaksanaan tugasnya. Berbagai pungutan liar atau penggelapan merupakan contoh yang paling nyata. Petugas yang mencari-cari kesalahan untuk menarik denda, penarik retribusi dan pajakyang mengantongi uang dengan memalsukan kuitansi, penarikan komisi yang setengah memaksa, termasuk dalam bentuk-bentuk ketidak jujuran tersebut.

b. Perilaku Yang Buruk, dalam peraturan-peraturan seringkali terdapat celah-celah yang memungkinkan para pejabat yang kurang punya dasar moral melakukan penyimpangan. Tindakan penyuapan, pemberian uang sogok, suap, atau uang semir merupakan contoh perilaku yang buruk.

c. Konflik Kepentingan, pejabat pemerintahan seringkali dihadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan. Dalam situasi seperti ini hukum kadangkala tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Pembayaran uang jasa oleh para kontraktor kepada pejabat pemerintah untuk mempengaruhi keputusan dari pejabat bersangkutan. Seorang pejabat pemerintah mungkin tidak menerima uang pelican secara langsung tetapi terkadang ia membuat

keputusan-keputusan yang hanya menguntungkan pribadi, kelompok, atau kliknya sendiri.

d. Melanggar Peraturan Perundang-Undangan, seorang pejabat mungkin tidak pernah menerima uang sogok, uang pelican dan semacamnya. Tetapi sangat boleh jadi bahwa tanpa sadar ia telah bertindak tanpa wewenang yang sah. Dia tidak melakukan tindakan-tndakan yang buruk tetapi dia telah melanggar peraturan perundangan yang berlaku.

e. Perlakuan yang Tidak Adil Terhadap Bawahan, seorang pegawai kerapkali diberhentikan oleh atasannya dengan yang tidak ada hubungannya dengan tindakannya misalnya dianggap tindakannya tidak efisien atau kesalahan lainnya. Mungkin pejabat yang berwenang itu memiliki alasan-alasan yang kuat untuk memberhentikan, tetapi bawahan yang bersangkutan mengetahui alasan-alasan tersebut setelah ia diberhentikan, bukan sebelumnya. Disini pejabat pemerintah tersebut telah menghapus peluang bawahan untuk memperbaiki diri, bahkan rasa suka dan tidak suka turut mempengaruhi tindakan pemberhentian tersebut. Kritik terhadap pimpinan walaupun itu sifatnya membangun, dan pendapat atau tulisan di Koran yang dimaksudkan untuk memperbaiki sistem pemerintahan, masih sering ditafsirkan secara keliru oleh pejabat-pejabat pemerintahan yang berkuasa, sehingga mereka main bentak atau main pecat saja.

f. Pelanggaran Terhadap Prosedur, prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah kadang-kadang tidak tertulis dalam perundangan, tetapi

sesungguhnya prosedur itu punya kekuatan seperti peraturan perundangan dan karena itu setiap instansi akan lebih baik jika melaksanakannya secara konsisten. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip yang berlaku berarti merongrong kewibawaan pemerintah, dan akan memungkinkan terjadinya pelanggaran lebih lanjut.

g. Tidak Menghormati Kehendak Pembuat Peraturan Perundangan, pejabat-pejabat pemerintahan dalam tindakannya telah sesuai dengan peraturan perundangan dan prosedur yang berlaku. Meskipun demikian bukan tidak mungkin bahwa mereka sebenarnya gagal dalam mengikuti kehendak pembuat peraturan khususnya peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk memelihara kepentingan umum. Inilah yang harus mesti dipegang. Misalnya kalau stasiun TV milik pemerintah senantiasa mengiklankan produk perusahaan tertentu berulangkali sedangkan pihaknya tidak tahu sejauhmana kualitas produk tersebut yang sebenarnya, berarti ia telah menipu masyarakat yang juga berarti mengabaikan kepentingan umum.

h. Inefisiensi atau Pemborosan, barang-barang inventaris dinas pemerintahan adalah milik Negara yang berarti juga milik masyarakat luas. Karena itu pemborosan dana, waktu, barang, atau sumberdaya lainnya milik dinas tanpa alasan untuk kepentingan dinas atau tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Pemborosan yang diakibatkan oleh kekhilafan atau ketidak sengajaan sampai batas-bata tertentu masih bisa ditolerir akan tetapi pemborosan yang

dilakukan berulang-ulang dan dalam jumlah yang besar itu tidak bisa dibenarkan.

i. Menutupi Kesalahan, sementara ini banyak pejabat pemerintahan yang seringkali menolak untuk memberikan keterangan sesungguhnya kepada badan legislatif. Sikap-sikap non kooperatif seperti ini biasanya terjadi karena pejabat bersangkutan merasa bahwa penyimpanganpenyimpangan dalam organisasinya adalah tanggung jawabnya sendiri, sehingga badan legislatif diabaikan. Selain itu dalam organisasi telah terjadi penyelewengan berat, tetapi pejabat pemerintah bias saja menutup mata dari penyelewengan tersebut. Jelas ini merupakan tindakan yang melanggar norma etis.

j. Kegagalan Mengambil Prakarsa, pejabat-pejabat pemerintah sering juga gagal dan tidak berani mengambil keputusan sekalipun masalah itu dalam lingkup kewenangannya secara hukum. Mereka bukan saja enggan bertindak (tidak berani) tetapi juga gagal dalam mengambil prakarsa. Tidak adanya prakarsa ini dapat disebabkan oleh, ketakutan terhadap kritik yang mungkin terlontar meskipun organisasi sangat memerlukan perbaikan, perasaan tidak aman untuk berbuat atau melakukan tindakan karena enggan (tidak berani) mengambil resiko, adanya perasaan bahwa mengambil prakarsa berarti menambah pekerjaan yang ini diraskannya sebagai sesuatu yang membebani kaena pada gilirannya akan berkaitan dengan tanggung jawab Untuk seorang pejabat pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab seharusnya alasan-alasan tersebut tidak menjadikan sesuatu kegiatan dalam organisasi pemerintahan

itu tidak dilaksanakan atau alasan tersebut menjadi halangan. Betapapun organisasi pemerintahan yang menjadi tempat berkarya itu membutuhkan perbaikan secara berkesinambungan dan itu membutuhkan prakarsa-prakarsa yang kreatif.

Beberapa upaya yang dapat diimplementasikan dalam kerangka mengendalikan perilaku tidak etis dalam penyelenggaraan pemerintahan (Widodo, 2001:267), antara lain dapat dilakukan melalui:

a. Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan.

Melalui pendidikan dan pelatihan peserta didik yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintahan diberikan materi bahan ajar berkenaan dengan etika pemerintahan dan penerapannya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan serta diberikan contoh-contoh kasus yang menggambarkan perilaku yang tidak etis dan perilaku etis yang seyogyanya diterapkan oleh pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan tugas pokok pemerintahan. Bentuk pendidikan dan latihan bisa mengambil dua bentuk, pertama penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan yang khusus diadakan untuk pemberian materi etika pemerintahan dan pelajaran lain yang berkaitan erat dengan etika pemerintahan, kedua penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan apa saja didalamnya dimasukkan etika pemerintahan sebagai bahan ajar. Melalui pendidikan dan pelatihan inilah akan muncul kesadaran mengenai arti pentingnya etika pemerintahan dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan melalui kegiatan ini juga diharapkan akan tumbuh kesadaran akan perlunya memperhatikan dan mengimplementasikan prinsip-prinsip etika

pemerintahan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme akan dapat dicapai.

b. Penyelenggaraan pembinaan agama.

Pembinan agama sudah seharusnya dilaksanakan secara kontinyu dan berkelanjutan, agar tidak saja perilaku tidak etis yang dapat dikendalikan, akan tetapi juga perilaku korupsi juga bias dikendalikan. Seharusnya masalah agama ini adalah masalah keyakinan, untuk itu pelaksanaan hukum-hukum agama itu mestinya sudah melekat dalam kegiatan sehari-hari anggota masyarakat atau pejabat pemerintah karena mereka sudah yakin apabila suatu kegiatan itu dilakukan dan hal itu bertentangan dengan hukum agama maka akibatnya dosa dan ini dihindari oleh anggota masyarakat yang beragama termasuk pejabat pemerintahannya. Kenyataannya tidak demikian yang sering nampak adalah bahwa kewajiban menjalankan syariat agama jalan terus, perilaku tidak etis dan korupsi jalan terus sehingga seolah-olah tidak ada hubungan antara agama dan korupsi. Hal yang demikian ini tentunya tidak sepenuhnya benar, karena jika seseorang itu benar-benar mendalami dan mengamalkan syariat agama dengan benar maka mereka akan menghindari kegiatan-kegiatan yang dipandang negatif menurut pandangan agama.

c. Pelaksanaan audit manajemen.

Kemudian berkenaan dengan implementasi audit manajemen, pemeriksaan manajemen baik yang bersasaran keuangan,

kepegawaian, perlengkapan, organisasi, dan pemerintahan yang dilaksanakan secara regulair dan terus menerus, sudah pasti akan menghambat korupsi sepanjang ditindak lanjuti dengan efisien dan efektif dan sanksi dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten, kalau tidak sekalipun audit manajemen dilaksanakan secara terus menerus dan intensif, maka korupsi akan jalan terus karena tidak ada efek jeranya sama sekali dan sudah tidak lagi menjadi rahasia umum bahwa sekalipun pemeriksaan dilaksanakan secara bertubi-tubi, kenyataannya korupsi jalan terus. Terkait dengan hal ini maka pemberian sanksi akibat ditemukannya penyimpangan dalam pemeriksaan harus diperketat pelaksanaannya sehingga pejabat pemerintahan akan selalu berusa berperilaku etis dan tidak korup.

d. Pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Pembuatan kode etik.

Peraturan perundangundangan itu substansi normanya selalu mengandung nilai-nilai etika yang harus dipedomani oleh para pejabat pemerintahan, oleh karena itu agar norma-normanya dipahami dengan benar dan dapat dilaksanakan secara efektif, maka peraturan perundang-undangan itu harus disosialisasikan secara intensif. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak pejabat pemerintahan yang tidak memahami secara benar substansi undang-undang tertentu, dan ini tentunya menghambat pemahaman norma-normanya dan nilai-nilai etiknya, serta akibat lanjutnya adalah perilaku tidak etis jalan terus padahal itu dilarang oleh undang-undang. Kemudian berkenaan dengan pembuatan kode

etik, boleh dikatakan hampir semua organisasi pemerintahan saat ini sudah memiliki kode etik yang menjadi standar perilaku dari para anggota organisasi yang bersangkutan, bahkan untuk organisasi tertentu pelanggaran terhadap kode etik dapat dikenakan sanksi fisik seperti misalnya pemecatan sebagai anggota atau sanksi disiplin lainnya. Berkenaan dengan itu peraturan yang memuat kode etik menjadi sarana untuk mengendalikan perilaku tidak etis dan menghambat korupsi.

e. Penegakan hukum.

Penegakkan hukum merupakan akibat lanjut dari ditemukannya penyimpangan dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Karena peraturan perundangundangan itu sebagai norma hokum yang mengikat maka sanksinya relatif lebih berat dibanding dengan dengan pelanggaran kode etik (melakukan kegiatan yang tidak etis). Sanksinya berupa penjatuhan hukuman badan atau denda atau ganti rugi berupa uang, adapun tujuannya menimbulkan efek jera terhadap pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan-perundangan di dalam pelaksanaan tugas pokok pemerintahan. Harapannya semakin ditegakkan hukum secara represif semakin berkurang kegiatan penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Untuk mencegah atau mengatasi tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme pada tubuh birokrasi pemerintahan harus diupayakan untuk tidak mempertemukan antara niat dan kesempatan. Salah satu upayanya

adalah menjunjung tinggi dan menegakkan etika pemerintahan pada jajaran birokrasi pemerintahan.

4.4. ETIKA KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN

Etika kepemimpinan pemerintahan dapat dimaknai sebagai implementasi kepemimpinan pemerintahan yang mempedomani nilai-nilai etika pemerintahan. Sebagaimana dipahami bahwa di dalam organisasi pemerintahan, peran pemimpin sangat sentral artinya dinamika bergeraknya organisasi pemerintahan sangat dipengaruhi oleh perilaku pemimpinnya, oleh karena itu baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan oleh pemimpinnya. Pemerintahan merupakan institusi netral, dimana di dalamnya terbuka peluang bagi pemimpinnya untuk berbuat baik atau sebaliknya. Apabila pemerintahan dikelola oleh pemimpin yang memegang etika kepemimpinan pemerintahan, maka rakyat akan menerimanya sebagai rahmat (Rasyid, 2001:422). Peran terbesar yang harus dijalani oleh seorang pemimpin pemerintahan adalah bagaimana memberikan pencerahan bagi masa depan organisasi yang dipimpinnya, dengan menciptakan situasi dan kondisi kondusif serta memungkinkan berlangsungnya proses-proses manajemen secara optimal. Pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan tugas, fungsi dan dalam berperilaku, perlu memahami dan mengimplementasikan makna dari etika. Pemahaman akan etika kepemimpinan pemerintahan merupakan landasan berpijak penting dalam melaksanakan pola-pola kerja, baik yang bersifat hirarkhis formal maupun hubungan yang sifatnya non formal. Dengan demikian maka pemimpin dan yang dipimpin, akan bekerjasama dalam koridor yang sifatnya saling melengkapi, tidak sekedar pada pola hubungan atasan dan bawahan. Dengan menyadari etika kepemimpinan pemerintahan maka pemimpin pemerintahan perlu menumbuhkan

dinamika yang fair dalam organisasi, yang dapat menciptakan suasana kondusif bagi semua pihak, untuk menjalani dan menikmati pekerjaan, sebagai bagian dari tanggung jawab, tanpa merasa terbebani apalagi mersa tertekan. Pekerjaan itu harus dipahami sebagai panggilan, rahmat, amanah, seni dan bagian dari ibadah, sehingga komitmen pengabdian harus ditempatkan sebagi prioritas. Bagi seorang pemimpin pemerintahan, siapapun dia dan dalam bentangan lahan pengabdian apapun, harus memahami bahwa ia mengemban amanah dari orang yang dipimpinnya, dan tidak sekedar menjadikan posisi itu sebagai lambing kebanggaan dan kemegahan (Kaloh, 2009:8). Bagi seorang pemimpin organisasi yang dipimpinnya ibarat pohon yang harus terus hidup dan tumbuh untuk kepentingan diri dan lingkungannya, bagi setiap cabang, bagi setiap ranting, buah sampai tunasnya. Demikian pula bagi organisasi semua anggota ingin merasakan sebagai tempat bernaung.

4.4.1 Karakter Kepemimpinan Pemerintahan yang Beretika

Praktek etika dalam kepemimpinan pemerintahan diindonesia merupakan satu faktor yang seharusnya dilakukan secara efektif dan berkelanjutan. Hal ini penting karena masih ditemuinya penyimpangan, praktek KKN, dan prilaku tidak etis yang diperlihatkan oleh para pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokoknya. Banyak pemimpin pemerintahan baik dilingkungaan eksekutif maupun yudikatif, baik ditingkat pemerintahan pusat maupun daerah yang terjebak dalam masalah hukum, karena tidak bersedia menerapkan nilai-nilai etika pemerintahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi kemudian semestinya tidak terjadi jika para pemimpin pemerintahan itu

memahami secara baik dan berkemauan untuk menerapkan nilai-nilai etika dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Banyak nilai-nilai etika pemerintahan yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan tugas-tugas pokok pemimpin pemerintahan antara lain yang terdapat dalam asas umum pemerintahan yang baik, nilai-nilai dalam kepatutan dalam pemerintahan dan sumber lainnya. Penerapan nilai-nilai etika dimaksud akan konduksif dalam pelaksanaannya, jika para pemimpin berkarakter pemimpin yang beretika. Adapun Karakter kepemimpinan pemerintahan yang beretika antara lain :

1. Akomodatif, seorang pemimpin pemerintahan harus dapat menerima kritik atau usulan dari berbagai pihak, hal ini harus dilakukan karena kebenaran itu tidak hanya datang dari satu pihak, tetapi dari semua orang.
2. Sensitif, karakter kepemimpinan ini ditandai dengan kemampuan untuk secara dini memahami dinamika perkembangan masyarakat, mengerti apa yang mereka butuhkan, dan mengusahakan agar menjadi pihak pertama yang member perhatian terhadap kebutuhan itu, dengan kata lain pemimpin yang baik harus turun dari kantor atau rumah, lalu melihat kekurangan-kekurangan yang dihadapi rakyat.
3. Responsif, karakter ini ditandai aktifnya pemimpin jika berhadapan dengan rakyat, pemimpin dalam hal ini lebih banyak berperan menjawab aspirasi atau tuntutan masyarakat yang disalurkan melalui media massa. Setiap usulan rakyat tidak hanya didengar saja, tetapi ditindak lanjuti dengan aksi.

4. Proaktif, karakter ini ditandai sikap antisipasi terhadap kejadian-kejadian yang akan timbul yang akan merugikan masyarakat misalnya banjir, wabah penyakit, kelaparan dan sebaginya.

Sebaliknya karakter kepemimpinan yang tidak ber etika adalah:

1. Defensif, karakter kepemimpinan yang ditandai oleh sikap egoistik dan merasa paling benar, bila rakyat mengadukan suatu persoalan, bukan diterima dengan baik, tetapi malah sebaliknya dimarahi. Pemimpin yang ber etika seharusnya tidak akan marah jika diberi saran atau dinasehati rakyatnya
2. Represif, karakter kepemimpinan ini ditandai sikap yang selain egoisti dan juga arogan, yang memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang dimiliki, semakin besar kekuasaan semakin besar kewenangan semakin sewenang-wenang.

4.4.2 Hal-hal yang Harus Diperhatikan Kepemimpinan Pemerintahan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik di lingkungan keluarga, organisasi, perusahaan sampai dengan pemerintahan sering kita dengar sebutan pemimpin, kepemimpinan serta kekuasaan. Ketiga kata tersebut memang memiliki hubungan yang berkaitan satu dengan lainnya.

Manusia adalah makhluk social yang tidak dapat hidup sendiri. Dalam hidup, manusia selalau berinteraksi dengan sesama serta dengan lingkungan. Manusia hidup berkelompok baik dalam kelompok besar maupun dalam kelompok kecil. Hidup dalam kelompok tentulah tidak mudah. Untuk menciptakan kondisi kehidupan yang harmonis anggota kelompok haruslah saling menghormati & menghargai. Keteraturan hidup

perlu selalu dijaga. Hidup yang teratur adalah impian setiap insan. Menciptakan & menjaga kehidupan yang harmonis adalah tugas manusia.

Dengan berjiwa pemimpin manusia akan dapat mengelola diri, kelompok & lingkungan dengan baik. Khususnya dalam penanggulangan masalah yang relatif pelik & sulit. Disinilah dituntut kearifan seorang pemimpin dalam mengambil keputusan agar masalah dapat terselesaikan dengan baik.

Seorang pemimpin boleh berprestasi tinggi untuk dirinya sendiri, tetapi itu tidak memadai apabila ia tidak berhasil menumbuhkan dan mengembangkan segala yang terbaik dalam diri para bawahannya. Dari begitu banyak definisi mengenai pemimpin, dapat penulis simpulkan bahwa Pemimpin adalah orang yang mendapat amanah serta memiliki sifat, sikap, dan gaya yang baik untuk mengurus atau mengatur orang lain.

Menurut **Pancasila**, Pemimpin harus bersikap sebagai pengasuh yang mendorong, menuntun, dan membimbing asuhannya. Dengan kata lain, beberapa asas utama dari kepemimpinan Pancasila adalah :

1. Ing Ngarsa Sung Tuladha : Pemimpin harus mampu dengan sifat dan perbuatannya menjadikan dirinya pola anutan dan ikutan bagi orang – orang yang dipimpinnya.
2. Ing Madya Mangun Karsa : Pemimpin harus mampu membangkitkan semangat berswakarsa dan berkreasi pada orang – orang yang dibimbingnya.
3. Tut Wuri Handayani : Pemimpin harus mampu mendorong orang – orang yang diasuhnya berani berjalan di depan dan sanggup bertanggung jawab.

Sedangkan kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi orang lain untuk mau melakukan pap yang diinginkan pihak lainnya. *"The art of influencing and directing meaninsuch away to abatain their willing obedience, confidence, respect, and loyal cooperation in order to accomplish the mission"*.

Jika saja Indonesia memiliki pemimpin yang sangat tangguh tentu akan menjadi luar biasa. Karena jatuh bangun kita tergantung pada pemimpin. Pemimpin memimpin, pengikut mengikuti. Jika pemimpin sudah tidak bisa memimpin dengan baik, cirinya adalah pengikut tidak mau lagi mengikuti. Oleh karena itu kualitas kita tergantung kualitas pemimpin kita. Makin kuat yang memimpin maka makin kuat pula yang dipimpin.

Gaya kepemimpinan ialah cara pemimpin membawa diri sebagai pemimpin, cara berlagak dalam menggunakan kekuasaannya, misalnya

1. Gaya kepemimpinan otoriter;
2. Gaya kepemimpinan demokratis;
3. Gaya kepemimpinan paternalistik.

Selanjutnya Keating (1986:9) mengatakan bahwa gaya kepemimpinan hanya ada dua macam, yaitu:

1. Gaya kepemimpinan yang berorientasi pada tugas (*task oriented);*
2. Gaya kepemimpinan yang berorientasi pada manusia (*Human relationship oriented*).

Antara gaya kepemimpinan dan tipe kepemimpinan diartukan sebagai suatu yang identik, seperti yang dikemukakan oleh Siagian (1994:30) bahwa gaya kepemimpinan seseorang akan identik dengan tipe kepemimpinan orang yang bersangkutan yang meliputi:

1. Gaya/tipe otokratik
2. Gaya/tipe paternalistic
3. Gaya/tipe kharismatik
4. Gaya/tipe laissez-faire
5. Gaya/tipe demokratis

Kepemimpinan pada hakekatnya merupakan produk situasional. Dalam hubungan ini, keberhasilan kepemimpinan di sekolah sebenarnya akan lebih banyak ditentukan oleh faktor-faktor situasi seperti: karakteristik individu yang dipimpin, pekerjaan lingkungan sekolah, kebudayaan setempat, kepribadian kelompok, dan bahkan waktu yang dimiliki oleh kepala sekolah.

Rahasia utama kepemimpinan adalah kekuatan terbesar seorang pemimpin bukan dari kekuasaanya, bukan kecerdasannya, tapi dari kekuatan pribadinya. Seorang pemimpin sejati selalu bekerja keras memperbaiki dirinya sebelum sibuk memperbaiki orang lain. Pemimpin bukan sekedar gelar atau jabatan yang diberikan dari luar melainkan sesuatu yang tumbuh dan berkembang dari dalam diri seseorang. Kepemimpinan lahir dari proses internal (*leadership from the inside out*).

Kata pemimpin, kepemimpinan serta kekuasaan memiliki keterikatan yang tak dapat dipisahkan. Karena untuk menjadi pemimpin bukan hanya berdasarkan suka satu sama lainnya, tetapi banyak faktor. Pemimpin yang berhasil hendaknya memiliki beberapa kriteria yang tergantung pada sudut pandang atau pendekatan yang digunakan, apakah itu kepribadiannya, keterampilan, bakat, sifat – sifatnya, atau kewenangannya yang dimiliki

yang mana nantinya sangat berpengaruh terhadap teori maupun gaya kepemimpinan yang akan diterapkan.

Ketika seseorang menemukan visi dan misi hidupnya, ketika terjadi kedamaian dalam diri (*inner peace*) dan membentuk bangunan karakter yang kokoh, ketika setiap ucapan dan tindakannya mulai memberikan pengaruh kepada lingkungannya, dan ketika keberadaannya mendorong perubahan dalam organisasinya, pada saat itulah seseorang lahir menjadi pemimpin sejati. Kehidupan manusia tidak lepas dari masalah. Serangkaian masalah tidaklah boleh didiamkan. Setiap masalah yang muncul haruslah diselesaikan. Dengan memiliki jiwa kepemimpinan, seseorang akan mampu menaggulangi setiap masalah yang muncul.

Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang mau mendengar. Mau mendengar setiap kebutuhan, impian, dan harapan dari mereka yang dipimpin. Pemimpin yang melayani adalah pemimpin yang dapat mengendalikam ego dan kepentingan pribadinya melebihi kepentingan public atau mereka yang dipimpinnya. Mengendalikan ego berarti dapat mengendalikan diri ketika tekanan maupun tantangan yang dihadapi menjadi begitu berat,selalu dalam keadaan tenang, penuh pengendalian diri, dan tidak mudah emosi.

Rahasia utama kepemimpinan adalah kekuatan terbesar seorang pemimpin bukan dari kekuasaanya, bukan kecerdasannya, tapi dari kekuatan pribadinya. Maka jika ingin menjadi pemimpin yang baik jangan pikirkan orang lain, pikirkanlah diri sendiri dulu. Tidak akan bisa mengubah orang lain dengan efektif sebelum merubah diri sendiri.

Di dalam menggerakkan anggota-anggotanya, seorang pemimpin pemerintahan harus melakukan hal-hal yang jika dikaitkan dengan etika pemerintahan, antara lain dapat dikemukakan sebagai berkut:

1. Pemimpin itu ada untuk membawa harapan, kesejahteraan, rasa aman dan pemberi penghargaan.
2. Pemimpin tidak hanya tampil untuk memberi perintah, akan tetapi juga tampil sebagai figur pemberi teladan, panutan dan pemberi arah; sebagai fasilitator, pemberi fasilitas dan bantuan jika dibutuhkan; sebagai mitra kerja, khususnya dalam hubungannya dengan Badan legislatif; sebagi penaggung resiko, artinya tampil di depan jika organisasi yang dipimpinnya menghadapi permasalahan dan permasalahan hukum; sebagai orang yang di depan untuk menggalang semua kekuatan dan sumberdaya yang ada di organisasi untuk mencapai visi dan misi dari organisasi yang dipimpinnya.
3. Pemimpin karena kedudukannya harus mampu mendorong organisasi dan orang-orang yang dipimpinnya berkembang, belajar dan berdaya guna serta mampu mengembangkan seluruh potensi dirinya secara optimal. Dan juga haru mampu menciptakan iklim dan budaya dimana kreativitas, intergritas, profesionalitas, komitmen, tanggung jawab dan kualitas prima menjadi roh yang mendarah daging di seluruh organisasi. Pemimpin yang baik juga harus mampu menjadi manusia pembelajar, yaitu tak pernah berhenti untuk belajar dari kehidupannya, lingkungan sekitarnya dan orang lain.
4. Pemimpin harus memiliki kerendahan hati, dengan tidak membanggakan prestasi yang berfokus pada diri sendiri. Sebaliknya

melakukan yang terbaik, secara bersama, sehingga keberhasilan adalah keberhasilan bersama. Memiliki kerendahan hati, serta memiliki kebiasaan hidup sederhana, membuat orang-orang disekitarnya memberikan hormat dan dukungan. Pemimpin pemerintahan harus memiliki keyakinan kuat untuk berhasil. Keyakinan ini mendorong energi dan semangat luar biasa untuk berjuang meraih keberhasilan yang diyakininya tersebut.

4.4.3 Pengelolaan Kekuasaan Pemerintahan

Seorang pemimpin pemerintahan merupakan satu sarana untuk membuat keputusan dan/atau tindakan, mengimplementasikan keputusan atau tindakan, dan juga untuk mengevaluasinya. Untuk itu kemanfaatnya sangat tergantung pada pemimpin dan itu akan berpengaruh terhadap pengikut, ada tiga jenis kekuasaan dilihat dari sisi kemanfaatanya, khususnya dari sisi pengikut yaitu :

1. Kekuasaan memaksa, kekuasaan ini dilaksanakan pemimpin dengan cara menakut-nakuti pengikut agar mengikuti kehendak pemimpin. Pemimpin dalam hal ini memberikan tekanan untuk menimbulkan rasa takut pada diri pengikut bahwa sesuatu yang buruk akan menimpa mereka atau bahwa sesuatu yang baik akan diambil dari pengikut oleh pemimpin, apabila mereka tidak mematuhi pemimpin. Maka karena ketakutan akan akibat yang mungkin timbul, mereka tunduk dan mengikuti arus atau dengan memberikan kesetiaan sekedar basa-basi (semu), setidaknya pada awalnya. Namun komitmen mereka dangkal dan cepat berubah jika tidak ada yang mengawasi. Dan kondisi ini jika terus berlanjut pengikut cenderung memberikan kegiatan perlawanan

yang dapat berwujud sabotase atau pengrusakan, jika ancaman sudah tidak ada lagi.

2. Kekuasaan manfaat, kekuasaan ini dilaksanakan pemimpin dengan cara memberikankeuntungan pada pengkut. Pengikut mengikuti pemimpin karena alasan keuntungan yang akan diperoleh apabila mereka mengikuti pemimpin. Kekuasaan dalam hubungan ini berdasarkan pada pertukaran barang dan jasa. Para pengikut mempunyai sesuatu yang dibutuhkan oleh pemimpin seperti waktu, uang, tenaga, keterampilan pribadi, minat, bakat, dukungan dan lain sebagainya, dan sebaliknya pemimpin mempunyai sesuatu yangdibutuhkan oleh pengikut seperti informasi, uang, promosi, ajakan bergabung, kemitraan, rasa aman, kesempatan dan lain sebagainya. Para pengikut berperilaku dengan keyakinan bahwa pemimpin dapat dan akan melakukan sesuatu bagi mereka apabila mereka tetap memenuhi kewajibannya dengan melakukan sesuatu bagi pemimpin. 3.
3. Kekuasaan yang berprinsip, kekuasaan ini dilakukan pemimpin untuk menggerakkan pengikut dan pengikut mengikuti dan patuh pada pemimpin karena mereka percaya bahwa pemimpin dipercaya akan memberikan apa yang diinginkan/dicoba untuk diraih. Pemimpin diikuti karena pengikut memang ingin mengikuti, mau percaya terhadap perjuangan pemimpin, untuk itu pengikut mau melakukan apa yang diinginkan oleh pemimpin untuk dilaksanakan. Hal ini buka kesetiaan atau kepatuhan yang tanpa alasan, tetapi merupakan komitmen yang disadari, dan dengan sepenuh hati, serta bebas.

Banyak orang atau pengikut telah pernah mengalami kekuasaan seperti ini suatu saat dalam hidup mereka, dalam hubungan mereka dengan seorang guru, majikan, anggota keluarga, atau teman yang telah mempengaruhi hidup mereka secara mendalam dan signifikan. Mungkin pula seseorang itu adalah orang yang member mereka kesempatan untuk berhasil atau berprestasi, atau memberi mereka semangat saat semuanya nampak suram, atau orang yang kebetulan hadir pada saat dibutuhkan. Apapun yang pengikut lakukan, mereka melakukannya karena percaya pad pemimpin, dan pemimpin membalasnya dengan rasa hormat, kesetiaan, komitmen, dan kerelaan untuk mengikuti, hamper tanpa syarat atau batasan (Covey, 1997:119, alih bahasa: Sanjaya).

Masing-masing kekuasaan ini mempunyai landasan yang berbeda, dan masing-masing menimbulkan hasil yang berbeda. Kekuasaan yang dilaksanakan dengan cara pakasaan ini akan menimbulkan rasa takut baik pada diri pengikut maupun pada diri pemimpin. Biasanya penggunaan kekuasaan ini dilaksanakan untuk mengatasi ancaman yang lebih besar terhadap pemimpin. Efektifitasnya hanya sesaat dan hanya sementara. Pengikut tidak akan taat atau patuh lagi jika pemimpin atau wakil pemimpin dan sistem pengawasan itu tidak ada, dalam jangka panjang justru akan menimbulkan sikap perlawanan dari pengikut. Kekuasaan jenis ini juga memberikan beban psikologis dan emosi baik kepada pemimpin maupun pada para pengikut. Penggunaan kekuasaan memaksa ini akan mendorong timbulnya kecurigaan, tipu daya, ketidakjujuran, dan dalam jangka panjang akan menimbulkan kekecewaan yang mendalam.

Adapun penggunaan kekuasaan yang memeberikan manfaat, itu pelaksanaannya berdasarkan pada rasa kebersamaan dan keadilan. Selama para pengikut bahwa mereka menerima sewajarnya untuk apa yang mereka berikan, hubungan akan berlanjut. Kepatuhan berdasarkan peyelenggaraan kekuasaan jenis ini cenderung nampak seperti pengaruh dari pada pengawasan. Kekuatan pengikut dihargai dan diperhatikan, namum sebenarnya ini merupakan sesuatu yang harus dipahami oleh pengikut karena ada konsekuensinya. Pemimpin diikuti karena fungsinya. Mengikutinya memberi mereka akses pada apa yang diawasi oleh pemimpin, melalui jabatan, keahlian, karisma. Hakekat mengikuti berdasarkan penggunaan kekuasaan jenis ini masih bersifat reaktif tetapi positif. Kekuasaan berdasarkan manfaat ini segi positifnya adalah mencerminkan adanya kemauan untuk mempertahankan hubungan, bisnis, maupun pribadi, selama masing-masing pihak diuntungkan. Tetapi sebaliknya jika salah satu pihak merasa hubungan ini sudah tidak menguntungkan lagi maka hubungan yang selama ini sudah baik antara pemimpin dan pengikut dapat bubar di tengah jalan.

Sedangkan penggunaan kekuasaan yang berprinsip itu realnya jarang ditemui penggunaannya baik di organisasi pemerintahan maupun organisasi bisnis. Penggunaan kekuasaan jenis ini merupakan pertanda adanya kualitas, kehormatan, dan kesempurnaan dari hubungan antara pemimpin dan pengikut. Kekuasaan disini berdasarkan pada rasa hormat, pemimpin menghormati pengikut dan pengikut memilih untuk memberi kontribusi dikarenakan pemimpin itu dihormati. Ciri utama kekuasaan yang berprinsip adalah pengaruh yang proaktif dan berkelanjutan.

Kekuasaan ini dapat berlanjut karena tidak tergantung pada apakah sesuatu yang diinginkan atau tidak diinginkan itu dirasakan oleh pengikut. Jadi proaktif disini adalah dengan terus menerus membuat pilihan berdasarkan pada nilai-nilai yang dipegang teguh. Kekuasaan yang berprinsip tercipta apabila nilai-nilai para pengikut berhimpitan dengan nilai-nilai pemimpin. Kekuasaan berprinsip itu tidak dapat dipaksakan. Kekuasaan ini hadir karena tujuan pribadi pemimpin maupun pengikut tercakup dalam tujuan yang lebih besar. Kekuasaan yang berprinsip terjadi apabila hal yang diperjuangkan, maksud atau tujuan diyakini dengan kuat oleh para pengikut dan pemimpin. Pemimpin dapat membina kekuasaan yang berprinsip dalam hubungan mereka dengan pengikut oleh karena mereka mempunyai tujuan dan visi, karakter, sifat dasar dan apa yang mereka bawa.

Etika terutama berdasarkan suatu komitmen untuk melakukan hal-hal yang benar dan kekuasaan yang sah menimbulkan kesediaan untuk mengambil resiko dalam melakukan hal-hal yang benar, karena hal-hal ini dihargai dan dicontohkan oleh pemimpin dan sesuai dengan visi yang dijelaskan oleh pemimpin. Terdapat sepuluh hal-hal yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan kehormatan dan kekuasaan pemimpin atas orang lain, yaitu :

1. Persuasi, menggerakkan orang lain dengan memberikan alasan yang kuat dan masuk akal, sambil tetap mempertahankan rasa hormat terhadap ide dan perspektif para pengikut, dan terus membina komunikasi yang baik sampai tujuan tercapai.

2. Kesabaran, walaupun terdapat kegagalan, kekurangan, dan ketidaknyamanan tetap sabar dan memperjuangkan pencapaian tujuan dengan konsisten dan dengan komitmen yang tinggi meskipun ada rintangan dan penolakan jangka pendek.
3. Kelembutan, tidak dengan kekerasan atau paksaan dalam menangani ungkapan-ungkapan kekecewaan dan keterbukaan, serta perasaan pengikut.
4. Kesediaan untuk diajar, tidak semua pekerjaan dan masalah dapat ditangani secara sendirian oleh pemimpin, oleh karena itu pemimpin harus bersedia menerima pandangan, penilaian, dan pengalaman lain dari para pengikut.
5. Menerima, menunda hal-hal yang ingin dilakukan dengan jalan memberi kesempatan pada pengikut untuk memberikan masukan, yang nantinya diagendakan untuk ditindak lanjuti.
6. Baik hati, peka, penuh perhatian, bijaksana mengingat hal-hal kecil dalam hubunganhubungan dengan sesama.
7. Keterbukaan, mendapatkan informasi dan perspektif yang akurat mengenai potensi para pengikut sambil tetap menghargai apa yang dimiliki pengikut sekarang, memberikan pertimbangan penuh niat, keinginan, nilai dan tujuan-tujuan mereka dalam arti bersedia menerima pengikut apa adanya sambil memberikan arahan-arahan untuk peningkatan kemampuannya.
8. Konfrontasi keprihatinan, mengkui kekeliruan, kesalahan dan kebutuhan para pengikut untuk melakukan koreksi arah dalam

suasana ketulusan perhatian, kepentingan dan keakraban, menjadikan rasa aman bagi para pengikut untukmengambil resiko.

9. Konsisten, gaya kepemimpinan adalah seperangkat nilai, suatu aturan pribadi, penjabaran karakter, dan suatu rekleksi dari diri pemimpin, yang tidak berubah dalam menghadapi kesulitan, krisis, dan tantangan.
10. Integritas, dengan jujur memadukan perkataan, perasaan dengan pikiran dan tindakan, demi kebaikan orang lain, tanpa kecurangan, keinginan untukmenipu, mengambil keuntungan, menyiasati atau mengawasi, terus menerus meninjau kembali niat dalam berjuang untuk memperoleh keserasian.

Pilihan terhadap penggunaan kekuasaan oleh pemimpintahan dalam hal ini akan tetap dipengaruhi oleh variabel-variabel pemimpin itu sendiri, situasi dan kondisi, serta pengikut. Kapan kekuasaan memaksa harus digunakan, kapan kekuasaan manfaat harus digunakan dan kekuasaan yang berprinsip itu digunakan sangat tergantung pada ketiga variabel dimaksud. Bahkan seringkali dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ketiga jenis kekuasaan tersebut digunakan semuanya, yang penerapannya tergantung situasi dan kondisi serta permasalahan pemerintahan yang ada. Akan tetapi menurut teori ini dan ditinjau dari sudut etika kepemimpinan pemerintahan, maka kepemimpinan yang berprinsip lah yang menjadikan hubungan antara pemimpin dan pengikut lebih langgeng dan lebih kondusif dalam menumbuhkan rasa kebersamaan dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi pemerintahan. Penggunaan kekuasaan itu, pada intinya untuk melaksanakan kegiatan atau program dari pemimpin, atas dasar itu sentral penyelenggaraan program dan

tindakan dalam organisasi pemerintahan itu tetap ada pada pemimpin pemerintahan. Oleh karena itu jenis kekuasaan apapun yang dipilih oleh pemimpin pemerintahan, yang jelas setiap pemimpin pemerintahan, dituntut untuk berpikir dan berbuat lebih dari orang-orang yang dipimpin. Hal itu bukan karena pemimpin memiliki jabatan, posisi, kekuasaan, tetapi karena keterpanggilan nurani, sebagai bagian yang menyatu dengan komunitas yang dipimpin. Setiap pemimpin pemerintahan harus menyadari, bahwa totalitas tugas dan tanggung jawabnya merupakan bagian dari usaha untuk menjaga konsitensitas dan kontinyuitas dalam hal, semangat kerja, semangat mengabdi, semangat berkarya, semangat berkreasi, semangat melayani, semangat untuk terus melakukan perubahan, serta semangat untuk tidak mengandal kekuasaan.

Etika dan kekuasaan memang wilayah masing-masing dalam konsepnya. Namun karena keduanya selalu bersentuhan dengan problem kemanusiaan, sehingga pantas bila keduanya selalu bertemu dalam satu wilayah dimana keduanya menjadi relasi dalam membangun negara. Realitas politik adalah pertarungan kekuatan dan kepentingan demi mendapatkan kekuasaan. Politik dibangun bukan dari yang ideal, tidak tunduk kepada apa yang seharusnya. Diakui atau tidak dalam sebuah tatanan demokrasi sekalipun dalam politik, kecenderungan umum adalah tujuan menghalalkan segala cara, dan itu selaras dengan apa yang diajarkan oleh seorang Niccolo Machiavelli. Sehingga tidak sedikit pendapat yang menyatakan bahwa politik dapat terlepas dari etika. Pendapat ini seringkali disandarkan atas nama Machiavelli, yang dimana kecenderungan para politikus ini seringkali menyalahkan tokoh ini, yang dimana menurut

Perwujudan kebebasan dengan menghindarkan warganegara atau kelompok-kelompok dari saling merugikan. Sebaliknya, kebebasan warganegara mendorong inisiatif dan sikap kritis terhadap institusi-institusi yang tidak adil. Pengetian kebebasan yang terakhir ini yang dimaksud adalah legitimasi kekuasaan secara fisik, social, dan politik yang perlu demi pelaksanaan konkret kebebasan, sehingga bisa disebut democratic liberties dalam arti kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan mengeliarkan pendapat, dan sebagainya telah menjadi sebuah aturan konkrit dalam sebuah negara.

Sehingga dalam lapangan yang sesungguhnya agar etika dan politik ini menemukan titik sinthesisnya, menurut para pakar politik modern harus menggunakan sistem demokrasi, karena hanya demokrasilah yang memiliki substansi-substansi kebebasan dalam kehidupan bernegara. Semua itu memang benar adanya bahwa etika politik yang sehat dapat menumbuhkan kebebasan demokrasi. Tetapi hal itu tidaklah selaras bila etika itu diterapkan melulu dalam kondisi Negara yang memerlukan ketegasan seorang penguasanya, tidak dipungkiri bahwa Plato sendiri menyatakan bahwa dia tidak mempercayai sistem demokrasi karena menurutnya justru yang menghancurkan Athena adalah sistem demokrasi itu yang mengakibatkan lahirnya "mobokrasi (kekacauan politik dimana kekuasaan menjadi rbutan banyak orang)".

Dan ini tidak berbeda jauh dengan konsep republic dalam *The Doscourses* dan ketegasan seorang pangeran atau penguasa dalam *The Prince*. Machiavelli menawarkan konspenya, dimana bila kondisi Negara stabil maka lebih baik menggunakan buku *The Discourses*-nya, sedangkan

apabila kondisi Negara seperti dalam keadaan Italia dengan Negara-kotanya yang mengalami perpecahan dan rebutan negara lain, maka sebaiknya demi kesejahteraan dan kedamaian, serta keamanan negara dia menawarkan agar penguasa menggunakan *The Prince*. Selanjutnya tidak salah bila Easton, dia adalah seorang pakar politik barat menyatakan bahwa strategi politik yang dilakukan penguasa seharusnya bisa tepat dan jitu agar dalam praksisnya tatacara nya ini bisa dilakukan dengan baik. Menurut Easton "tidak ada alasan, mengapa ilmuwan politik harus membatasi diri pada tugas memahami hubungan-hubungan politik sebagaimana adanya, tanpa mempertanyakan hubungan politik yang lama atau menciptakan sintesa politik baru. Dan inilah sesungguhnya etika politik dalam sebuah negara. Perwujudan etika dalam negara dapat terlihat dari kedamaian, kesejahteraan dan keamanan warganegaranya dimana semua itu terealisasi dalam strategi politik yang diterapkan oleh penguasanya. Karena pada akhirat rakyat hanya akan berpikir akan hasil akhir yang menibulkan prestasi sang penguasanya. Sehingga dari itu semua didapat bahwa etika dan politik selalu relevan dalam kehidupan bernegara, dan tugas dari seorang penguasa hanyalah bagaimana agar dalam kondisi apapun keduanya bisa menjadi relasi yang baik.

4.5. KONSEP ETIKA BIROKRASI PEMERINTAH

4.5.1 Fungsi Etika Birokrasi

Etika sangat erat fungsinya dan menyatu dengan kegiatan pembangunan. Apa saja yang dilakukan demi mencapai taraf hidup yang lebih baik, peranan etika sangat berfungsi. Sistem dan prosedur yang berlaku dalam pembangunan, sarat dengan nilai-nilai moral yang harus dipegang teguh oleh mereka yang terlibat dalam pembangunan. Apa yang kita laksanakan dalam pembangunan pada hakekatnya adalah dari, oleh, dan untuk manusia atau '*people centered development*'. Dalam rumusan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada jamannya disebut pembangunan manusia se-utuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, terdapat tiga pendekatan dasar dalam merumuskan tingkah laku etika kita :

1. *Utilitarian Approach*, setiap tindakan harus didasarkan pada konsekuensi nya. Oleh karena itu dalam bertindak seseorang seharusnya mengikuti cara-cara yang dapat memberi manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat, dengan cara yang tidak membahayakan dan dengan biaya serendah-rendahnya.
2. *Individual Rights Approach*, setiap orang dalam tindakan dan kelakuan nya memiliki hak dasar yang harus dihormati. Namun tindakan ataupun tingkah laku tersebut harus dihindari apabila diperkirakan akan menyebabkan terjadi benturan dengan hak orang lain.
3. *Justice Approach* : para pembuat keputusan mempunyai kedudukan yang sama, dan bertindak adil dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan baik secara perseorangan ataupun secara kelompok. Dengan

demikian maka fungsi etika adalah untuk membina kehidupan yang baik berdasarkan nilai - nilai moral tertentu. Kehidupan manusia bersifat multi dimensi meliputi berbagai bidang sosial, ekonomi, politik, kebudayaan yang semuanya memerlukan etika, termasuk didalamnya kehidupan birokrasi di lingkungan pemerintahan diperlukan adanya kesadaran etika antara bawahan terhadap atasan, maupun sebaliknya antara atasan terhadap bawahan. agar prosedur yang ada bisa berjalan dengan baik. Di Indonesia tampaknya masalah penerapan fungsi etika birokrasi yang lebih intensif masih belum dilakukan dan digerakan secara nyata. Pada umumnya baru sampai tahap pernyataan-pernyataan atau sekedar "*lips-service*" belaka. Praktek penerapan etika birokrasi yang paling sering kita jumpai hanya diwujudkan dalam bentuk buku saku "*code of conducts*" atau kode etik dimasing-masing instansi. Hal ini barulah merupakan tahap awal dari praktek etika birokrasi yakni mengkodifikasikan nilai-nilai yang terkandung dalam etika birokrasi bersama-sama *corporate-culture* atau budaya kerjasama kedalam suatu bentuk pernyataan tertulis dari pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan oleh pejabat, pegawai, karyawan dan masyarakat dalam melakukan birokrasi. Karena memang enforcement dari pemerintah pun belum tampak secara jelas.

4.5.2 Etika Birokrasi dalam Harapan

Sesungguhnya, etika birokrasi pemerintah sangat berhubungan dengan *doing the right things* bagi rakyat, bukan hanya bagi pejabat atau aparatnya saja. Dalam perkembangan masyarakat modern, antara etika birokkrasi dan etika administrasi publik adalah saling belajar dan saling

mempengaruhi. Dalam etika birokrasi pemerintah, mulai berbicara tentang public policy approach (pendekatan kebijakan publik) dalam hubungan antara pemerintahan dengan masyarakat. Etika administrasi publik yang sedang melakukan reinventing the government dengan menerapkan jurus-jurus dalam menjalankan birokrasi, mau tidak mau semakin rentan pula terhadap persoalan-persoalan yang biasanya muncul dalam etika birokrasi.

Begitu juga aparat pemerintah dalam menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat harus ada etikanya yang sesuai dengan harapan masyarakat, sehingga memelihara kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Etika berguna untuk membantu orang dalam menentukan respon moral terhadap suatu situasi atau arah tindakan yang tidak jelas; menuntun pimpinan dalam memutuskan apa yang harus dilakukan pada berbagai situasi yang berbeda; dan membantu pimpinan dalam memutuskan bagaimana merespon tuntutan dari berbagai stakeholder organisasi yang berbeda.

Keberhasilan Pemerintah untuk mensejahterakan rakyat ditentukan oleh kemampuan manajerial Pemerintah dalam memanfaatkan seluruh potensi secara optimal. Etika birokrasi pemerintah dituntut untuk mengembangkan pemikiran kreatif dan inovatif untuk menyusun kebijakan, program dan pelayanan kepada masyarakat, serta memberdayakan aset produktifnya (SDM) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah dituntut untuk merumuskan berbagai kebijakan kreatif dalam rangka merespons dan mengantisipasi tuntutan masyarakat yang terus berubah, perkembangan lingkungan yang secara kontinyu terus

berubah, dan juga persiapan memasuki globalisasi dengan persaingan yang ketat.

Etika Birokrasi dalam Harapan Indonesia yang dikenal sebagai negara yang ramah dan sopan harus lebih menggerakan penerapan etika birokrasi secara intensif terutama setelah mengalami berbagai tragedi, bencana dan krisis ekonomi, ini sebagai teguran untuk menyadarkan bangsa. Sayangnya bangsa ini mudah lupa dan mudah pula memberikan maaf kepada suatu kesalahan yang menyebabkan bencana nasional, sehingga penyebab krisis tidak terselesaikan secara tuntas dan tidak berdasarkan suatu pola yang mendasar. Sesungguhnya penyebab utama krisis ini, dari sisi korporasi, adalah tidak berfungsinya praktek etika birokrasi secara benar, konsisten dan konsekwen. Harapan masyarakat untuk memiliki pemerintahan yang baik, peduli, melayani, dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, masih jauh dari realitas.

Masuknya orang-orang baru dalam pemerintahan (reformasi), baik dilegislatif maupun eksekutif, dirasa masih belum mampu menciptakan perbaikan nyata kinerja pemerintahan. Kinerja birokrasi pelayanan publik menjadi isu yang strategis, karena memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan masyarakat dan pembangunan. Salah satu upaya pembenahan birokrasi dan manajemen Pemerintah sebagai fasilitator pembangunan adalah perubahan mindset sumber daya manusia (SDM) dari pola pikir priyayi yang selalu ingin dilayani menjadi pola pikir wirausahawan yang melayani konsumen yaitu masyarakat. Hal ini didasarkan pada pemikiran yang berkembang dalam mewujudkan *spirit reinventing government. Spirit* tersebut mengajak aparat pemerintah (*public sector*) untuk berpikir seperti

kalangan wirausaha (*private sector*), tanpa melibatkan organisasi pemerintah sebagai organisasi perusahaan (bisnis). Di dalam kehidupan masyarakat, perbaikan kinerja birokrasi pemerintah akan memperbaiki kehidupan masyarakat dan gairah usaha, guna menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan kehidupan masyarakat serta pembangunan. Di bidang pemerintahan, perbaikan kinerja birokrasi akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan citra (*image*) pemerintah di mata masyarakat, yang selanjutnya akan meningkatkan legitimasi pemerintah dan partisipasi masyarakat. Dan dalam hal pemilihan nilai-nilai etika penyelenggara negara, perlu ditetapkan nilai-nilai etika yang akan dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara negara sesuai dengan harapan rakyat dan pemerintah serta dapat dilaksanakan. Agar nilainilai etika birokrasi dapat dilaksanakan dengan baik maka diperlukan payung hukum yang menjadi acuan seluruh aturan etika di bawahnya, dan aturan yang sudah ada perlu diharmonisasi atau diubah. Semoga paparan ini dapat memberi masukan bagi masyarakat dan para pimpinan dalam memahami dan mengimplementasikan etika birokrasi yang efektif di jajaran pemerintahan.

4.6. ETIKA APARATUR DALAM PELAYANAN PUBLIK

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan. Mengurus pelayanan publik ibaratnya memasuki hutan belantara yang penuh dengan ketidakpastian. Waktu dan biaya pelayanan tidak pernah jelas bagi para pengguna pelayanan. Hal ini terjadi karena prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak dari warga sebagai pengguna. Prosedur cenderung hanya mengatur kewajiban warga ketika berhadapan dengan unit pelayanan. Ketidakpastian yang sangat tinggi ini mendorong warga untuk membayar pungli kepada petugas agar kepastian pelayanan bisa segera diperoleh. Ketidakpastian bisa juga mendorong warga memilih menggunakan biro jasa untuk menye lesaikan pelayanannya daripada menyelesaikannya sendiri. Disamping itu juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif. Sebagai konsekuensi logisnya, dewasa ini kinerja pemerintah sebagai pelayan publik banyak menjadi sorotan, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Semua permasalahan tersebut, pada hakekatya tidak perlu terjadi secara drastis dan dramatis. Sebagaimana yang pernah dialami selama ini, seandainya pemerintah dan aparatur pemerintahannya memiliki kredibilitas yang memadai dan kewibawaan yang dihormati oleh rakyatnya. Pemerintah yang memiliki etika dan moralitas yang tinggi dalam

menjalankan kewenangan pemerintahannya, tentu memiliki akuntabilitas dan penghormatan yang tinggi pula terhadap tuntutan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Dalam pemerintahan yang demikian itu pula iklim keterbukaan, partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat dapat diwujudkan, sebagai manifestasi dari gagasan yang dewasa ini mulai dikembangkan, yaitu penerapan etika dalam pelayanan publik Melihat betapa kompleksnya masalah yang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik, maka upaya penerapan etika pelayanan publik di Indonesia msenuntut pemahaman dan sosialisasi yang menyeluruh, dan menyentuh semua dimensi persoalan yang dihadapi oleh birokrasi pelayanan.

Permasalahannya sekarang adalah sejauhmana pemahaman dan penerapan etika pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah Indonesia? Masalah ini perlu pengkajian secara kritis dan mendalam, karena berbagai praktek buruk dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti : ketidakpastian pelayanan, pungutan liar, dan pengabaian hak dan martabat warga pengguna pelayanan, masih amat mudah dijumpai dihampir setiap satuan pelayanan publik. Dengan demikian permasalahan pelayanan publik cukup kompleks, variabelnya sangat luas, upaya memperbaiki birokrasi sebagai pelayan publik (*public service*) termasuk didalamnya upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam pelyanan publik, memerlukan waktu yang panjang dan diikuti dengan kemauan aparat untuk merubah sikap dan orentasi perilakunya ke arah yang lebih mementingkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat,

untuk itu menurut Mertins Jr[16] ada empat hal yang harus dijadikan pedoman 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.

Bagi mereka memberikan perlakuan yang sama identik dengan berlaku jujur, suatu prilaku yang patut dihargai. Kedua, *equity*, yaitu perlakuan yang sama kepada masyarakat saja tidak cukup, selain itu juga perlakuan yang adil. Untuk masyarakat yang pluralistik kadang-kadang diperlukan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama dan kadang-kadang pula dibutuhkan perlakuan yang adil tetapi tidak sama kepada orang tertentu. Ketiga, *loyalty*, adalah kesetiaan yang diberikan kepada konstitusi, hukum, pimpinan, bawahan dan rekan kerja. Berbagai jenis kesetiaan tersebut terkait satu sama lain, dan tidak ada kesetiaan yang mutlak diberikan kepada satu jenis kesetiaan tertentu yang mengabaikan yang lainnya. Keempat, *responsibility*, yaitu setiap aparat pemerintah harus siap menerima tanggung jawab atas apapun yang ia kerjakan dan harus mengindarkan diri dari sindorman "saya sekedar melaksanakan perintah dari atasan". Mengenai bentuk pelayanan itu tidak akan terlepas dari tiga macam pelayanan yaitu :

1. Pelayanan dengan lisan;
2. Pelayanan melalui tulisan;

---

[16] Martins, Jr (ed). 1979. Professional Stan- dards and Ethics. Washington, DC: ASPA Publisher

3. Pelayanan dengan perbuatan.

Ketiga bentuk pelayanan tersebut dalam setiap organisasi tidaklah dapat selamanya berdiri secara murni, melainkan sering kombinasi. Apalagi pelayanan tersebut pelayanan publik pada Kantor Pemerintah. Faktor utama dalam keterpurukan pelayanan publik di Indonesia adalah lemahnya etika Sumber Daya Manusia (SDM), yaitu birokrat yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Etika pelayanan publik harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat berdasar asas transparansi (keterbukaan dan kemudahan akses bagi semua pihak) dan akuntabilitas (pertanggungjawaban sesuai dengan peraturan perundang-undangan) demi kepentingan masyarakat. Dalam pemberian pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat kita amati mulai dari proses kebijakan publik yaitu (pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan), desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan *kamuflase* (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, sumber daya manusia, informasi,dsb) yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dsb, sehingga tidak dapat memberikan kualitas pelayanan yang unggul kapada masyarakat. Sudah sepantasnnya pelayanan umum dilakukan secara beretika agar tidak ada kekecewaan dalam suatu masyarakat. Etika yang sewajarnya ada kini sudah mulai luntur oleh tindakan kurang terpuji dari pihak aparatur negara. Tindakan-tindakan tidak terpuji tersebut diantaranya adalah :

1. Aparat belum memberikan informasi yang jelas dan benar kepada pengguna jasa, terkadang terkesan berbelit-belit dan akhirnya para aparatur berkesempatan untuk mendapatkan uang lebih dari tawarannya yang menguntungkan, misalkan dapat menyelesaikan pembuatan KTP dengan cepat, namun dengan sedikit imbalan atas usaha yang dilakukannya.
2. Aparat belum menunjukkan sikap ramah, sopan, dan santun pada pengguna jasa. Sikap semena-mena yang ditunjukkan sebagian aparatur terkesan seperti merajai atau menggurui, meskipun dengan orang yang lebih tua. Sikap tersebut dikarenakan oleh derajat yang dia miliki dia rasakan sebagai derajat yang paling tingggi, meski sebenarnya dia tahu bahwa dia merupakan pelayan bagi masyarakat.
3. Masih ada pegawai yang tidak berada pada tempat kerjanya atau mejanya kosong disaat pengguna jasa membutuhkan pelayanan. Adanya bolos kerja yang dilakukan aparatur membuat masyarakat merasa dirugikan, tak jarang masyarakat yang ingin meminta bantuan jasa merupakan masyarakat yang datang dari jauh dan ternyata setelah sampai ditempat pelayanan, para pelayan masyarakat sedang tidak ada ditempat.
4. Masih ada pegawai yang mementingkan kepentingan pribadi dan terlalu tunduk dengan apa yang diperintahkan pimpinan. Pekerjaan seharusnya tidak boleh dicampur dengan urusan pribadi agar tidak adanya kekacauan dalam pekerjaan terhadap mayarakat. Jika pelayan masyarakat terlalu tunduk dengan atasan maka tak jarang pekerjaan

untuk melayani masyarakat menjadi terbengkalai, karena dia lebih menjadi pelayan pimpinan daripada pelayan masyarakat.

5. Aparat belum tanggap terhadap keluhan pengguna jasa.

4.6.1 Etika Aparatur sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik

Etika, termasuk etika birokrasi mempunyai dua fungsi yaitu pertama, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela. Kedua etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela, dan terpuji. Leys berpendapat bahwa "seseorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaaan dan tradisi yang sudah ada, selanjutnya Anderson menambahkan suatu point baru bahwa "standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat yang dilayani." Berikutnya Golembiewski mengingatkan dan menambah elemen baru yakni "standar etika tersebut mungkin berubah dari waktu ke waktu dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan standar-standar perilaku tersebut dan bertindak sesuai dengan standar tersebut.[17]

Beberapa konsep mengenai etika pelayanan publik dapat disimak dari pendapat-pendapat berikut ini:

---

[17] Kebab, Yeremias. 1994. Pengantar Adminbistrasi Publik Program MAP, UGM, Yogyakarta

1. Etika pelayanan publik adalah: "suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik" (Kumorotomo, 1996:7).
2. Lebih lanjut dikatakan oleh Putra Fadillah (2001:27), etika pelayanan publik adalah, "suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik".
3. Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188): "Etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasnya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas".
4. Darwin (1999) mengartikan etika birokrasi (administrasi negara) sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Selanjutnya dikatakan bahwa etika (termasuk etika birokrasi) mempunyai dua fungsi yaitu: pertama, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela; kedua, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan

terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antara lain: efesiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, *impersonal, merytal system, responsible, accountable, dan responsiveness.*

5. Menurut Widodo (2001:241), Etika administrasi negara adalah merupakan wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara.

Setiap birokrasi pelayanan publik wajib memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan asas etis. Ia wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati, dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan-kebajikan moral khusunya keadilan dalam tindakan jabatannya. Secara umum nilai-nilai moral terlihat dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan *six great ideas*[18] yaitu nilai kebenaran (*truth*), kebaikkan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*).

Dalam kehidupan bermasyarakat, seseorang sering dinilai dari tutur katanya, sikap dan perilakunya sejalan dengan nilai-nilai tersebut atau

---

[18] Denhardt KG. 1988. The Ethics of Public Service : Resolving moral dilemas in the public organizzations. New York : Green Wood Press

tidak. Begitupula dalam pemberian pelayanan publik, tutur kata, sikap dan perilaku para pemberi pelayanan seringkali dijadikan objek penilaian di mana nilai-nilai besar tersebut dijadikan ukurannya. Disamping nilai-nilai dasar tersebut, mungkin ada juga nilai-nilai lain yang dianggap penting untuk mensukseskan pemberian pelayanan, yang dari waktu ke waktu terus dinilai, dikembangkan dan dipromosikan. Nilai-nilai tersebut sering dilihat sebagai "muatan lokal" yang wajib diikuti seperti keteladanan yang baik, ras empati yang tinggi, memiliki agama yang jelas, bertqwa dan sebagainya.

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat moral atau nilai dan disebut dengan *"professional standart"* (kode etik) atau *right rules of conduct* (aturan perilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik.[19] Sebuah kode etik merumuskan berbagai tindakan apa, kelakuan mana, dan sikap bagaimana yang wajib dijalankan atau dihindari oleh para pemberi pelayanan. Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh birokrasi publik. Kode etik Indonesia masih terbatas pada beberapa kalangan seperti ahli hukum dan kedokteran.

Kode etik bagi kalangan profesi yang lain masih belum ada, meskipun banyak yang berpendat bahwa nilai-nilai agama dan etika moral Pancasila sebenarnya sudah cukup untuk menjadi pegangan bekerja atau bertingkah laku, dan yang menjadi masalah sebenarnya adalah bagaimana implementasi dari nilai-nili tersebut. Pendapat tersebut tidak salah, tetapi harus diakui bahwa tidak adanya kode etik ini memberi peluang bagi

---

[19] Ibid

pemberi pelayanan untuk mengeyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik sendiri lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja, mengingat tidak semua aspek dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada dalam suatu organisasi pelayanan publik.

Kode etik tidak hanya sekedar bacaan, tetapi juga diimplementasikan dalam melakukan pekerjaan, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring, kemudian dievaluasi dan diupayakan perbaikkan melalui *consensus*. Komitmen terhadap perbaikkan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat semakin yakin bahwa birokrasi publik sunguh-sungguh akuntabel dalam melaksanakan kegiatan pelayanan publik. Untuk itu, kita barangkali perlu dari negara lain yang sudah maju dan memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah menetapkan kode etiknya. Salah satu contohnya yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*America Society for Public Administration*) yang telah direvisi berulang-ulang kali dan mendapat penyempurnaan dari para anggotanya[20]. Nilai-nilai yang dijadikan kode etik bagi pelayanan publik di Amerika Serikat adalah menjaga integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, penuh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik, memberi perlindungan terhadap informasi yang

[20] Watchs, M. 1985 Ethics in Planning Center for Urban Policy Research. The State University of New Jersey

sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap "*system merit*" dan program "*affirmative action*".

Semua nilai yang terdapat dalam kode etik pelayanan publik ini bukan muncul tiba-tiba tetapi melalui suatu kajian yang mendalam dan menumbuhkan waktu lama, dan didukung oleh diskusi dan dialog yang tidak pernah berhenti. Konferensi atau seminar berkala diantara para akademisi dan praktis administrasi publik terus dilakukan, para peserta seminar atau konferensi sangat diharapkan untuk berpartisipasi dalam diskusi dan dialog terbuka dan mendalam untuk menetapkan nilai-nilai moral dan etika yang harus diperhatikan dalam bekerja, termasuk dalam kondisi apa seorang birokrasi publik harus bertindak atau memperhatikan nilai-nilai etika. Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman negara-negara lain perlu ditimbang. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia dikenal dengan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika perumusan kebijakan, etika pelaksana kebijakan, etika evaluator kebijakan, etika administrasi publik/birokrasi publik/pelayanan publik, etika perencanaan publik, etika PNS, dan sebagainya, harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

Prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh *Institute Josephson America*[21] dapat digunakan sebagai rujukan atau referensi bagi para birokrasi publik dalam memberikan pelayanan, antara lain adalah sebagai berikut :

---

[21] The Liang Gie. 2006. Etika Administrasi Pemerintahan. Jakarta : Universitas Terbuka

1. Jujur, dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang, dan berbelit belit;
2. Integritas, berprinsip, terhormat, tidak mengorbankan prinsip moral, dan tidak bermuka dua;
3. Memegang janji, memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sepihak;
4. Setia, loyal dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan;
5. Adil memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berpikiran terbuka;
6. Perhatian, memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang memberikan kebaikan dalam pelayanan;
7. Hormat, orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia privasi dan hak menetukan nasib bagi setiap orang;
8. Kewarganegaraan, kaum professional sektor publik mempunyai tanggung jawab untuk mengjormati dan menghargai serta mendorong pembuatan keputusan yang demokratis;
9. Keunggulan. Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, dan seorang professional publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik;
10. Akuntabilitas. Orang yang etis menerima tanggung jawab atas keputusan, konsekuensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain.
11. Menjaga kepercayaan publik. Orang-orang yang berada disektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk mempelopori dengan cara

mencontohkan untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislasi.

American Society for Public Administration (ASPA), pada tahun 1981 mengembangkan kode etik pelayan publik sebagai berikut:

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 efesien dan efektif adalah dasar bagi administrasi negara. Suversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Pegawai-pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindakan penyimpangan;
5. Sistem penilaian kecakapan, kesempatan yang sama, dan asas-asas itikad yang baik akan didukung, dijalankan, dan dikembangkan;
6. Perlindungan terhadap kepentingan rakyat adalah sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritiasme 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, kompetisi,

dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya;

8. Hatinurani memegang peranan 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 and 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 engan penuh dan tepat pada waktunya.

Nilai-nilai etika di atas dapat digunakan sebagai rujukan bagi birokrasi publik dalam bersikap, bertindak, dan berperilaku dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan penilaian tersebut Jabbra dan Dwivedi[22] mengatakan bahwa untuk menjamin kinerja pegawai sesuai dengan standar dan untuk meminimalkan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat pemerintah, maka aparat harus mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas,yaitu:

1. Akuntabilitas administratif (organisasional). Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hirarkhis yang tegas diantara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan-hubungan hirarkhis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas

[22] Jabbra, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. Public Service Accountability. Conneticut: Kumarian Press, Inc.

pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai pemecatan;

2. Akuntabilitas legal. Ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan/atau di depan makamah. Dalam hal pelanggaran kewajiban-kewajiban hukum ataupun ketidakmampuannya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakannya dapat digunakan sebagai standar untuk menilai apakah sikap, tindakan, perilaku dan pelayanan yang diberikannya itu dinilai baik atau buruk oleh publik.
3. Akuntabilitas politik. Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya mengikuti adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah- perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik;
4. Akuntabilitas profesional. Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme diorganisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonom, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan

kepentingan publik. Kalaupun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparatur pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka.

5. Akuntabilitas moral. Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggung jawab secara moral atas tindakan–tindakannya. Landasan bagi setiap pegawai pemerintah seharusnya diletakan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi.

Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparatur pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas

moral pada diri mereka. Namun sayangnya, kata Wahyudi[23] tanggung jawab moral dan tanggung jawab profesional menjadi satu titik lemah yang krusial dalam birokrasi pelayanan di Indonesia. Berkaitan dengan itu Harbani mengatakan bahwa untuk menilai baik buruknya suatu pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi publik dapat dilihat dari baik buruknya penerapan nilai-nilai sebagai berikut: Pertama, efesiensi, yaitu para birokrat tidak boros dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat. Dalam artian bahwa para birokrat secara berhati-hati agar memberikan hasil yang sebesar-besarnya kepada publik. Dengan demikian nilai efesiensi lebih mengarah pada penggunaan sumber daya yang dimiliki secara cepat dan tepat, tidak boros dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Jadi dapat dikatakan baik (etis) jika birokrasi publik menjalankan tugas dan kewenangannya secara efesien. Kedua, efektivitas, yaitu pada birokrat dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada publik harus baik (etis) apabila memenuhi target atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya tercapai. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan publik dalam mencapai tujuannya, bukan tujuan pemberi pelayanan (birokrasi publik). Ketiga, kualitas layanan, yaitu kualitas pelayanan yang diberikan oleh pada birokrat kepada publik harus memberikan kepuasan kepada yang dilayani. Dalam artian bahwa baik (etis) tidaknya pelayanan yang diberikan birokrat kepada publik ditentukan oleh kualitas pelayanan. Keempat, responsivitas, yaitu berkaitan dengan tanggung jawab birokrat dalam merespon kebutuhan publik yang sangat mendesak.

---

[23] Wahyudi Kumorotomo . 2006. "Pelayanan yang Akuntabel dan Bebas dari KKN", dalam Agus Dwiyanto,ed .2006. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Birokrat dalam menjalankan tugasnya dinilai baik (etis) jika responsibel dan memiliki profesional atau kompetensi yang sangat tinggi. Kelima, akuntabilitas, yaitu berkaitan dengan pertanggungjawaban dalam melaksanakan tugas dan kewenangan pelayanan publik. Birokrat yang baik (etis) adalah birokrat yang akuntabel dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Dari uraian di atas terlihat bahwa salah satu prinsip dalam pemerintahan adalah pelayanan, yaitu semangat untuk melayani masyarakat. Untuk mewujudkan hal itu, maka diperlukan suatu proses perubahan perilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui pembudayaan kode etik (*code of ethical conducts*) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (*enabling strategy*) yang diterjemahkan ke dalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum, dan dijadikan acuan perilaku birokrasi pelayan publik baik di pusat maupun di daerah-daerah.

Dalam pelaksanaan kode etik tersebut, birokrasi publik harus bersikap terbuka, transparan, dan akuntabel, untuk mendorong pengamalan dan pelembagaan kode etik tersebut. Dalam hubungannya dengan pelayanan kepada masyarakat birokrasi publik jangan mengedepankan wewenang, namun yang perlu didahulukan adalah peranan selaku pelayan publik, yang manifestasinya antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani"; "mendorong, bukan menghambat"; "mempermudah, bukan mempersulit"; "sederhana, bukan berbelit-belit". Standar etika pelayanan publik yang diperlukan disini adalah pemenuhan atau peruwujudan nilai-nilai atau norma-norma sikap dan perilaku birokrasi publik dalam setiap pelayanan dan tindakannya, yang dapat

diterima oleh masyarakat luas. Ini tidak berarti bahwa birorasi pelayan publik sama sekali tidak memiliki standar etika pelayanan, akan tetapi dimensi pelaksanaan etika tersebut mungkin yang perlu ditingkatkan.

4.6.2 Peran Aparatur dalam Membongkar Korupsi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Karakter yang merupakan mentalitas yang dibangun atas dasar intelektual dan mental akan membentuk jiwa, pikiran, atau kesadaran manusia. Mentalitas sebagai suatu kompleksitas sifat-sifat sekelompok manusia menonjolkan karakter tertentu yang diwujudkan pada sikap atau gaya hidup tertentu.[24] Sartono Kartodirdjo menegaskan bahwa Pemahaman terhadap karakter masyarakat atau tokoh tertentu harus dilihat dari konteks budaya yang melatarbelakanginya karena karakter pada hakikatnya adalah identitas dari suatu masyarakat yang lazim berkaitan dengan kepribadian.

Karakter jajaran birokrasi yang memiliki kinerja tinggi dan mengutamakan pelayanan publik merupakan representasi dari kesadaran dan pemahaman akan misi dan visi organisasi dengan nilai-nilai etis yang ditentukan. Sempurnanya suatu tugas atau fungsi (baik individu maupun organisasi) mutlak ditentukan oleh tingkat profesionalisme dan kualifikasi manusia pendukungnya. Namun, kemampuan teknis (*skill*) dan pengetahuan dan wawasan (*knowledge*) saja belum cukup memadai untuk menumbuhkan kepercayaan dan rasa kepuasan dihati masyarakat. Mau tidak mau, birokrasi mestilah memiliki pula moral, etika maupun sikap dan

---

[24] Sartono Kartodirdjo, Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 176

perilaku yang terpuji dan patut di contoh (*attitude*). Ketiga domain inilah yang mutlak dimiliki oleh aparatur sipil negara yang lazim disebut kompetensi pegawai guna mencapai kinerja yang diinginkan.

Adapun perilaku birokrasi atau pejabat publik, paling tidak dibentuk oleh 5 lima norma, yaitu norma jabatan, norma sosial, norma profesi, norma keluarga, serta norma norma lainnya (hukum, kesopanan, kesusilaan). Norma atau etika jabatan mempelajari perbuatan pegawai negeri yang memegang jabatan tertentu dan berwenang untuk berbuat atau bertindak dalam kedudukannya sebagai unsur pemerintah.[25]

Banyaknya korupsi dalam pelayanan publik seperti adanya pungutan liar, gratifikasi dan lain sebagainya, sering kali terjadi karena pengaruh budaya organisasi negatif yang sudah terbentuk secara masif, sistematis dan terstruktur sehingga mau tidak mau aparatur larut dalam penyimpangan tersebut, sungguh ironis ketika ada aparatur yang tidak mau mengikuti penyimpangan tersebut justru dianggap beda dan dapat dipastikan akan dikucilkan dalam lingkungan pergaulan birokrasi tersebut, oleh karena itu diperlukan penegakkan aturan hukum serta pembentukan karakter aparatur yang memiliki integritas tinggi ditunjukkan dengan sikap berani menolak korupsi terlebih lagi berani melaporkan korupsi yang dijumpainya. Peran pelapor atau penyingkap korupsi (*whistleblower*)[26]

---

[25] Bayu Suryaningrat, Etika Administrasi Negara, Etika Pemerintahan, Etika Jabatan, Bandung : Pustaka, 1984, h : 94

[26] Tidak ada istilah resmi dalam bahasa Indonesia yang sinonim dengan istilah whistleblower yang secara harafiah artinya "peniup peluit". Ada yang menyebutnya dengan istilah, "pemukul kentongan", "pengungkap fakta", "pengungkap skandal, " "saksi pelapor", "pengungkap aib", penyingkap aib dll. Dalam disertasi ini, istilah whistleblower disinonimkan maknanya dengan istilah "penyingkap korupsi" Pilihan istilah "penyingkap korupsi" didasarkan atas dua pertimbangan yaitu: pertimbangan bahasa (linguistik) dan pertimbangan praktik. Pertimbangan bahasa merujuk pada ahli bahasa, Anton M. Moelijono, yang memberi padanan istilah "penyingkap aib"

sangat membantu dalam menyingkap informasi kepada publik tentang adanya penyimpangan, pelanggaran hukum dan etika, korupsi atau situasi berbahaya lainnya. Dia menjadi mata pisau yang tepat untuk dapat meminimalisasi tindakan korupsi, dapat memberikan tekanan-tekanan terhadap lembaga hukum yang sangat rentan dengan permasalahan korupsi, namun sulit terjamah oleh hukum, dikarenakan pemahaman *espirit de corps*[27] yang telah terbangun secara turun-temurun.

Realitanya seringkali *espirit de corps* dimaknai sebagai semangat untuk menyelamatkan dan menutupi keburukan institusi dengan cara apapun, tentunya menjadi sulit bagi hukum untuk mencoba masuk kedalam wilayah-wilayah kekuasaan yang tercipta dilingkungan institusi tersebut. Di level inilah peran dari penyingkap korupsi menjadi penting. Keboborakan sebuah institusi dapat terdeteksi oleh mereka yang terdekat dengan lingkungan tersebut. Budaya birokrasi masih memposisikan para pegawai untuk tidak melaporkan kesalahan yang dilakukan oleh atasannya atau merahasiakan sesuatu yang salah didalam institusi tersebut.

Budaya pegawai yang ada sering khawatir jika harus berhadapan dengan konsekuensi logis berupa "pembalasan" seperti: kehilangan pekerjaan, kehilangan kesempatan promosi jabatan, atau "dimusuhi" oleh rekan-rekan sekerjanya membuat mereka lebih memilih untuk berdiam diri. Budaya birokrasi yang ada harus mengadopsi nilai-nilai budaya yang

---

(http://bahasakita.com/2010/08/15/pemadanan-idiom-inggris/ diakses pada 1 Oktober 2011). Pertimbangan praktik, karena dalam keseharian istilah whistleblower selalu dikaitkan dengan berbagai kasus korupsi

[27] http://www.yourdictionary.com Diakses pada 20 Agustus 2011. Esprit de corps means the pride and honor shared by the members of a group. (kebanggaan dan kehormatan bersama dari anggota suatu kelompok), dimaknakan juga sebagai semangat kesetiaan dan kecintaan yang mempersatukan anggotaanggota kelompok atau suatu masyarakat.

melingkupinya. Dikaitkan dengan upaya untuk melindungi penyingkap korupsi maka budaya organisasi yang ada pun harus direkonstruksi (ditata ulang) menyesuaikan kepentingan nasional (pemberantasan korupsi) dan kepentingan global (berkembangnya budaya etika *whistleblowing*) serta kepentingan lokal (menyesuaikan dengan budaya Jawa yang menjadi tempat berpijak).

Rekonstruksi kultural dalam rangka melindungi penyingkap korupsi di lingkungan birokrasi dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Penegakkan Kode Etik Aparatur Sipil Negara.

   Kode etik adalah tatanan etika yang disepakati oleh suatu kelompok masyarakat tertentu. Ia merupakan suatu bentuk aturan tertulis yang secara sistematik sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan pada saat yang dibutuhkan akan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara logika rasional umum (*common sense*) dinilai menyimpang dari kode etik. Dengan demikian kode etik adalah refleksi dari apa yang disebut dengan "*self control*", karena segala sesuatunya dibuat dan diterapkan dari dan untuk kepentingan kelompok sosial (profesi) itu sendiri. Fungsi dari kode etik profesi adalah untuk :

   a. Memberikan pedoman bagi setiap anggota profesi tentang prinsip profesionalitas yang digariskan;
   b. Sebagai sarana kontrol sosial bagi masyarakat atas profesi yang bersangkutan;

c. Mencegah campur tangan pihak di luar organisasi profesi tentang hubungan etika dalam keanggotaan profesi.[28]

Kode etik untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah dituangkan dalam aturan yang tertulis yaitu PP No. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.[29] Namun dalam peraturan tersebut ketentuan tentang perlindungan terhadap penyingkap korupsi belum ada. Kode etik yang ada lebih menekankan pada aspek tanggung jawab terhadap organisasi/birokrasi semata. Dalam perkembangannya perlindungan terhadap penyingkap korupsi diakomodasi dalam UU Aparatur Sipil Negara, Instruksi Presiden No.9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi 2011, Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil[30] dan beberapa birokrasi pemerintahanpun telah mengakomodasi keberadaan penyingkap korupsi.[31]

Bercermin dari apa yang telah dilakukan oleh Turki, United Kingdom, Polandia, Belanda dan Cyprus telah mengatur perlindungan hukum untuk penyingkap korupsi didalam UU Ketenagakerjaan atau UU tentang Aparatur

---

[29] Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN-RI) menemukan bahwa Kode etik PNS yang dituangkan dalam PP No.42/2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS yang menjadi aturan formal yang belum sepenuhmya secara mendalam dipahami oleh PNS. Salah satu sebab adalah tidak banyak PNS yang mengetahui dan membaca mengenai peraturan ini akibat kurangnya sosialisasi yang dilakukan pemerintah terkait dengan kebijakan ini. http://pkmk lanri.org/2010/05/25/kajian-penerapan-nilai-nilai-etika-aparatur-dalam-membangun-budaya-kerja-etika dalam-berorganisasi/ diakses pada 22 Agustus 2011.

[30] Pasal 3 ayat (10) PP No.53 Tahun 2010 menyatakan bahwa kewajiban PNS adalah melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil; PP ini hanya mengatur disiplin PNS tapi belum mengatur perlindungan hukum bagi PNS yang menjadi "penyingkap informasi korupsi".

[31] Peraturan Menteri Keuangan No.103/PMK.09/2010 Tentang Tatacara Pengelolaan dan Tindak Lanjut Pelaporan Pelanggaran (whistleblowing) Di Lingkungan Kementerian Keuangan dan SK Dirjen Perikanan Budidaya No. 03C/DJ-PB/2010 tentang Penanganan Penyingkap Fakta (Whistle Blower) Di Lingkungan Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya.

Sipil Negaranya. Bahkan Malaysia pun mengatur perlindungan hukum untuk Penyingkap korupsi ini dalam *Whistleblower Protection Act* yang diberlakukan sejak 15 desember 2010, Perdana Menteri Malaysia Tun Najib Razak menegaskan bahwa pelaksanaan UU ini akan mampu mengendalikan korupsi yang terjadi di Malaysia, khususnya yang terjadi di lingkungan aparatur sipil negara.[32]

2. Menyediakan saluran penyingkapan korupsi.

   Dalam buku "Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran" yang diterbitkan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance diungkapkan beberapa manfaat diterapkannya *whistleblowing system* yaitu:

   a. Tersedianya cara penyampaian informasi penting dan kritis kepada pihak yang harus segera menanganinya secara aman;
   b. Timbulnya keengganan untuk melakukan pelanggaran, dengan semakin meningkatnya kesediaan untuk melaporkan terjadinya pelanggaran, karena kepercayaan terhadap sistem pelaporan yang efektif;
   c. Tersedianya mekanisme deteksi dini (*early warning system*) atas kemungkinan terjadinya masalah akibat suatu pelanggaran;
   d. Tersedianya kesempatan untuk menangani masalah pelanggaran secara internal terlebih dahulu, sebelum meluas menjadi masalah pelanggaran yang bersifat publik;

[32] Whistleblower Protection Act Formulated to Curb Corruption, http://www.bernama.com Diakses pada tanggal 2 Agustus 2014

e. Mengurangi risiko yang dihadapi organisasi, akibat dari pelanggaran baik dari segi keuangan, operasi, hukum, keselamatan kerja, dan reputasi;

f. Mengurangi biaya dalam menangani akibat dari terjadinya pelanggaran;

g. Meningkatnya reputasi perusahaan di mata pemangku kepentingan (*stakeholders*), *regulator*, dan masyarakat umum; dan

h. Memberikan masukan kepada organisasi untuk melihat lebih jauh area kritikal dan proses kerja yang memiliki kelemahan pengendalian internal, serta untuk merancang tindakan perbaikan yang diperlukan.[33]

Banyak organisasi di beberapa negara yang telah membuat saluran pengaduan baik tanpa nama maupun dengan mencantumkan identitas, atau yang dikenal dengan sebutan "*Whistleblowing Mechanism*". Jerman, Belanda, Luxemburg, Slovenia dan Macedonia adalah negara-negara yang telah menggunakan mekanisme komunikasi ini. Di banyak negara, sistem ini merupakan hal yang wajib diimplementasikan oleh institusi pemerintah dan swasta. Mekanisme *whistleblowing* dianggap penting karena dianggap sebagai metode yang paling berhasil dalam menemukan adanya korupsi, dibandingkan dengan metode lainnya. Komunikasi adalah solusi. Banyak persoalan yang timbul, namun dapat terselesaikan dengan komunikasi yang baik. Terbangunnya komunikasi yang baik dipengaruhi oleh budaya atau kultur yang ada. Pemahaman terhadap budaya yang berlaku akan

---

[33] Mas Achmad Daniri. 2008. Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (Whistleblowing System – WBS), Jakata: KNKG,h:2

membantu menciptakan terwujudnya komunikasi yang baik, efektif dan efisien. Demikian pula halnya dengan persoalan korupsi birokrasi. Komunikasi yang baik akan membantu menyelesaikan kasus korupsi yang muncul di dalam suatu birokrasi. Birokrasi dan komunikasi selalu dipengaruhi oleh budaya yang melingkupinya.

4.7. ETIKA ORGANISASI PEMERINTAH

Dalam bab sebelumnya telah diuraikan dan dibahas pengertian dan konsepsi etika dan moralitas manusia, prinsip-prinsip etika dalam kehidupan manusia, serta pokok-pokok etika kehidupan berbangsa. Berlandaskan latar belakang tersebut, dalam bab ini akan diuraikan dan dibahas mengenai dimensi etika organisasi Pemerintah, yang antara lain mencakup etika dalam organisasi, etika dalam pemerintahan, etika dalam jabatan, serta nilai-nilai kepemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai *trend global* etika pemerintahan.

Konsepsi etika, sebenarnya sudah lama diterima sebagai suatu sistem nilai yang tumbuh dan berkembang pada peradaban manusia, sehingga dengan demikian pada dasarnya etika berkenaan dengan serangkaian upaya yang menjadikan moralitas sebagai landasan bertindak dalam tatanan kehidupan yang kolektif. Nilai-nilai etika yang hidup dan berlaku dalam suatu masyarakat, bukanlah sekedar menjadi keyakinan pribadi bagi para anggotanya, akan tetapi juga menjadi seperangkat norma yang terlembagakan. Dengan kata lain, suatu nilai etika harus menjadi acuan dan pedoman bertindak yang membawa akibat dan pengaruh secara moral.

Dalam etika pemerintahan, terdapat asumsi yang berlaku bahwa melalui penghayatan etis yang baik, seorang aparatur akan dapat membangun komitmen untuk menjadikan dirinya sebagai teladan tentang kebaikan dan menjaga moralitas pemerintahan. Aparatur pemerintahan yang baik dan bermoral tinggi, akan senantiasa menjaga dirinya agar dapat terhindar dari perbuatan tercela, karena ia terpanggil untuk menjaga amanah yang diberikan, yang tercermin dalam perilaku hidup sehari- hari.

Secara umum, tugas pokok pemerintahan mencakup 7 bidang pelayanan, akan tetapi dapat lebih difokuskan lagi menjadi 3 fungsi yang utama, yaitu : Pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Dipandang dari sudut etika, keberhasilan seseorang dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang diamanahkan, haruslah dapat diukur dari ketiga fungsi utama tersebut. Pelayanan yang baik akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan yang setara akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan yang merata akan menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat

Etika pemerintahan, seyogyanya dikembangkan dalam upaya pencapaian misi tersebut, artinya setiap tindakan yang dinilai tidak sesuai dianggap tidak mendukung apalagi dirasakan dapat menghambat pencapaian misi dimaksud, seyogyanya dianggap sebagai satu pelanggaran etik. Pegawai pemerintah yang malas masuk kantor, tidak secara sungguh-sungguh melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya, minimal dapat dinilai telah melanggar etika profesi pegawai negeri sipil. Mereka yang menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, kelompok atau golongan dengan merugikan kepentingan umum, pada hakikatnya telah melanggar etika pemerintahan.

Pemerintahan pada level manapun sangat *urgent* untuk memiliki pedoman tentang landasan etika bagi para aparatnya dalam rangka mengemban tiga fungsi pemerintahan. Pada saat yang sama, kewenangan yang melekat pada kekuasaan pemerintahan perlu disusun dan dibagi kedalam struktur-struktur yang mengikat secara kolektif, saling membatasi, saling mengawasi dan saling terkait satu sama lain sebagai

satu mata rantai yang saling menguatkan. Selanjutnya secara simultan juga memperkuat kepribadian aparatur dan berupaya mengakomodasi kepribadian yang baik kedalam sistem yang baik, sehingga kecenderungan terjadinya *abuse of power* akan dapat ditekan sampai pada tingkat terendah.

Dalam pemahaman konteks tersebut, aparatur pemerintah seyogyanya menjadikan dirinya sebagai teladan di dalam pelaksanaan etika, hukum dan konstitusi, dengan kata lain sudah bukan waktunya lagi, pemerintah dapat begitu saja mengambil hak milik orang lain tanpa kewenangan yang jelas dan disertai pemberian imbalan atau ganti rugi yang wajar. Singkatnya, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan dan perlakuan yang adil dari aparatur pemerintah berdasarkan nilai-nilai etika dan hukum yang berlaku.

4.7.1 Dimensi Etika Dalam Organisasi

Telah dikemukakan bahwa etika pengertiannya adalah cara bergaul atau berperilaku yang baik. Nilai-nilai etika terungkap dalam aturan-aturan maupun hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur bagaimana seseorang harus bersikap dan berperilaku dalam interaksinya dengan orang lain dan lingkungan masyarakatnya, termasuk juga dengan pemerintah. Dalam konteks organisasi, maka etika organisasi dapat berarti pola sikap dan perilaku yang diharapkan dari setiap individu dan kelompok anggota organisasi, yang secara keseluruhan akan membentuk budaya organisasi (*organizational culture*) yang sejalan dengan tujuan maupun filosofi organisasi yang bersangkutan.

Organisasi sebagai sebuah struktur hubungan antar manusia dan

antar kelompok tentu saja memiliki nilai-nilai tertentu yang menjadi kode etik atau pola perilaku anggota organisasi yang bersangkutan, betapapun kecilnya organisasi yang bersangkutan. Salah satu nilai etika yang secara umum berlaku bagi setiap anggota organisasi jenis apapun adalah apa yang dirumuskan sebagai: "Menjaga nama baik Organisasi".

Berdasarkan nilai tersebut setiap anggota organisasi apapun harus mampu bersikap dan berperilaku yang mendukung terjaganya nama baik organisasinya. Bahkan jika memungkinkan sebenarnya bukan hanya menjaga nama baik tetapi juga meningkatkan nama baik organisasi. Internalisasi nilai etika tersebut dalam diri setiap anggota organisasi secara efektif akan membangun moral ataupun moralitas pribadi anggota organisasi yang bersangkutan. Sedangkan pola perilaku yang ditekankan dalam upaya terjaganya nama baik organisasi, biasanya dituangkan dalam sejumlah aturan mengenai apa yang harus dan terlarang untuk dilakukan oleh setiap anggota organisasi, misalnya setiap anggota diwajibkan selalu menggunakan simbol-simbol organisasi, baik itu berupa pakaian, peralatan, hingga kartu nama; sedangkan larangan yang diberlakukan antara lain adalah berjudi, mabuk-mabukan, meminta tips kepada pelanggan atau klien, dan sebagainya.

Secara konseptual, model organisasi yang ideal sebagaimana dirumuskan oleh Max Weber, yaitu birokrasi memiliki karakteristik yang sekaligus menjadi nilai-nilai perilaku bagi para anggota organisasi tersebut. Beberapa karakteristik organisasi yang ideal atau birokrasi menurut Weber (Indrawijaya, 1986: 17) yang penting diantaranya adalah adanya:

1. Spesialisasi atau pembagian pekerjaan;

2. Tingkatan berjenjang (hirarki);
3. Berdasarkan aturan dan prosedur kerja;
4. Hubungan yang bersifat impersonal;
5. Pengangkatan dan promosi anggota/pegawai berdasarkan kompetensi (Sistem Merit).

Sedangkan setiap anggota birokrasi tersebut diharapkan memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut (Wallis, 1989: 3-4):

1. Bebas dari segala urusan pribadi (*Personally Free*) selain yang berkaitan dengan tugas-tugas yang telah ditetapkan;
2. Setiap anggota harus mengerti tugas dan ruang lingkup jabatan atau kedudukannya dalam hirarkhi organisasi;
3. Setiap anggota harus mengerti dan dapat menerapkan kedudukan hukumnya dalam organisasi, dalam arti memahami aturan yang menetapkan kewajiban dan kewenangannya dalam organisasi;
4. Setiap anggota bekerja berdasarkan perjanjian atau kontrak kerja dengan kompensasi tertentu sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang dibebankan organisasi kepadanya;
5. Setiap anggota diangkat dan dipromosikan berdasarkan merit atau prestasi dan kompetensi;
6. Setiap anggota organisasi diberikan kompensasi berdasarkan tarif standar yang sesuai dengan kedudukannya, maupun tugas pokok dan fungsinya;
7. Setiap anggota organisasi wajib mendahulukan tugas pokok dan fungsinya daripada tugas-tugas lain selain apa yang telah dibebankan kepadanya oleh organisasi;

7. Setiap anggota organisasi ditempatkan dengan struktur karir yang jelas;
8. Setiap anggota organisasi harus berdisiplin dalam perilaku kerjanya dan untuk itu dilakukan pengawasan.

Pandangan Max Weber mengenai model organisasi ideal tersebut secara ringkasnya mendudukan setiap anggota organisasi dalam hirarkhi struktural, setiap pekerjaan diselesaikan berdasarkan prosedur dan aturan kerja yang berlaku, setiap orang terikat dengan ketat terhadap aturan-aturan dalam organisasi tersebut, dan hubungan diantara setiap anggota maupun kelompok dan dengan pihak luar terbatas hanya kepada urusan-urusan pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung jawab masing-masing anggota. Jadi dalam model organisasi yang ideal ini sifatnya mekanistis, kaku, dan impersonal (tidak pribadi). Karena itu, pandangan Weber tersebut banyak mendapatkan kritik, karena model organisasi yang ideal tersebut tidak mengakomodasi hubungan-hubungan yang bersifat personal dan sangat membatasi perilaku para anggota organisasi tersebut dengan berbagai aturan yang ketat.

Model birokrasi ideal seperti itu tidak menjamin terciptanya interaksi yang dinamis dalam hubungan kerja antara anggota dengan kelompok, antar kelompok, maupun dengan organisasi, dan dengan klien atau masyarakat yang dilayani. Bagaimanapun, karakteristik birokrasi atau model organisasi yang ideal menurut Weber tersebut, tampaknya sangat mewakili kondisi-kondisi berbagai organisasi dalam pemerintahan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dimensi perilaku manusia dalam organisasi dengan nilai-nilai etikanya, mencakup beberapa dimensi, yaitu:

1. Dimensi hubungan antara anggota dengan organisasi yang tertuang dalam perjanjian atau aturan-aturan legal;
2. Hubungan antara anggota organisasi dengan sesama anggota lainnya, antara anggota dengan Pejabat dalam struktur hirarkhi;
3. Hubungan antara anggota organisasi yang bersangkutan dengan anggota dan organisasi lainnya; dan
4. Hubungan antara anggota dengan masyarakat yang dilayani-nya.

4.7.2 Etika dalam Pemerintahan

Dalam organisasi administrasi publik atau pemerintah, pola sikap dan perilaku serta hubungan antar manusia dalam organisasi tersebut, dan hubungannya dengan pihak luar organisasi pada umumnya diatur dengan peraturan perundangan yang berlaku dalam sistem hukum negara yang bersangkutan. Bagi aparatur pemerintah, budaya dan etika kerja merupakan hal yang penting untuk dikembangkan baik pada tingkat pemerintahan Pusat maupun Daerah, pada tingkat kementerian atau organisasi maupun unit-unit kerja dibawahnya. Adanya etika ini diharapkan mampu membangkitkan kepekaan birokrasi (pemerintah) dalam melayani kepentingan masyarakat (Nicholas Henry, 1988). Tujuan yang hakiki dari setiap pemerintah di negara manapun adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat warga negara yang bersangkutan. Namun demikian pola atau cara-cara yang ditempuh dan perilaku pemerintah dalam hal itu berbeda dari satu negara ke negara lainnya, tergantung kondisi dan situasi yang berlaku di negara masing-masing.

Dalam negara yang demokratis, mendahulukan kepentingan rakyat menjadi tujuan dan sekaligus etika bagi setiap penyelenggara negara dan

pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis berlaku norma: "dari, oleh dan untuk rakyat. Sehingga etika kerja aparatur dalam sistem pemerintahan ini adalah selalu mengikutsertakan rakyat dan berorientasi kepada aspirasi dan kepentingan rakyat dalam setiap langkah kebijakan dan tindakan pemerintah. Transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas menjadi nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan diwujudkan dalam etika pergaulan antara pemerintah dengan rakyatnya.

Sebaliknya, dalam negara yang pemerintahannya bersifat otoriter, maka kepentingan kekuasaannyalah yang menjadi prioritas. Sehingga etika kerja aparatur sangat diarahkan pada terwujudnya keamanan dan kelangsungan kekuasaan pemerintahan. Dalam hal ini, kerahasiaan dan represi menjadi pola kebijakan dan perilaku aparatur pemerintah.

Dalam modul "Etika Birokrasi", Gering Supriyadi (2001:54) mengemukakan beberapa asas umum pemerintahan yang diberlakukan di negara Belanda, sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*);
2. Asas keseimbangan (*Principle of Proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*);
4. Asas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*);
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*Principle of non misuse of competence*) yang bisa juga berarti Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan;
7. Asas permainan yang layak (*Principle of Fairplay*);
8. Asas Keadilan dan kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of*

Arbitrariness);

10. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*) atau bisa juga berarti Asas pemenuhan aspirasi dan harapan yang diajukan;
11. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Princip le of Undoing the Consequencies of Annuled Decision*);
12. Asas perlindungan atas pandangan/cara hidup pribadi (*Principle of Protecting the Personal Way of Life*);
13. Asas kebijaksanaan (Sapientia);
14. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, asas-asas pemerintahan yang menjadi nilai-nilai etika pemerintahan, tampaknya cukup terwakili dengan pernyataan dalam Mukaddimah UUD 1945 alinea keempat yang menyatakan:

> "...untuk membentuk pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Sedangkan nilai-nilai filosofis yang melandasinya adalah ideologi negara yang kita kenal sebagai Pancasila, yaitu: (1) Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab; (3) Persatuan Indonesia; (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan tugas pemerintahan negara dan filosofi negara itulah pemerintah negara Indonesia menjalankan fungsinya. Ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 beserta ketentuan dalam amandemennya, menjadi kerangka pedoman kebijakan dan tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam ketetapan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2000 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam Pasal 3 dan Penjelasannya ditetapkan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang mencakup:

1. Asas Kepastian Hukum; yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. Asas Kepentingan Umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. Asas Keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan 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, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara 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 sebagaimana diterapkan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang tersebut dewasa ini, tidak terlepas dari kecenderungan global berlakunya paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dikenal dengan paradigma kepemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Peranan Etika Penyelenggaraan Pemerintahan terhadap *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: 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.

Pencapaian visi dan misi secara efektif dan efisien. Mengacu kepada struktur dan kapabilitas pemerintahan serta mekanisme sistem kestabilitasan 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 prilaku baik dan buruk.
3. Estetika, mengenai tentang keindahan dan kejelekan.

Etika pemerintahan disebut selalu berkaitan dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku manusia sosial (mahluk sosial). Nilai-nilai keutamaan yang dikembangkan dalam etika pemerintahan adalah :

1. Penghormatan terhadap hidup manusia dan HAM lainnya, kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya (*honesty*);
2. Keadilan dan kepantasan merupakan sikap yang terutama harus diperlakukan terhadap orang lain;
3. Kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan (*fortitude*);
4. Kesederhanaan dan pengendalian diri (*temperance*);
5. Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia harus bertindak secara profesionalisme dan bekerja keras.

Karena pemerintahan itu sendiri menyangkut cara pencapaian negara dari prespekti dimensi politis, maka dalam perkembangannya etika pemerintahan tersebut berkaitan dengan etika politik. Etika politik subyeknya adalah negara, sedangkan etika pemerintahan subyeknya adalah elit pejabat publik dan staf pegawainya.

Etika politik berhubungan dengan dimensi politik dalam kehidupan manusia yaitu berhubungan dengan pelaksanaan sistem politik seperti contoh: tatanan politik, legitimasi dan kehidupan politik. Bentuk keutamaannya seperti prinsip demokrasi (kebebasan berpendapat), harkat martabat manusia (HAM), kesejahteraan rakyat. Etika politik juga mengharuskan sistem politik menjunjung nilai-nilai keutamaan yang harus dapat dipertanggungjawabkan secara etis maupun normatif. Misalnya legitimasi politik harus dapat dipertanggungjawabkan dengan demikian juga tatanan kehidupan politik dalam suatu negara.

Etika pemerintahan berhubungan dengan keutamaan yang harus dilaksanakan oleh para elit pejabat publik dan staf pegawai pemerintahan. Oleh karena itu dalam etika pemerintahan membahas perilaku penyelenggaraan pemerintahan, terutama penggunaan kekuasaan, kewenangan termasuk legitimasi kekuasaan dalam kaitannya dengan tingkah laku yang baik dan buruk. Wujud etika pemerintahan tersebut adalah aturan-aturan ideal yang dinyatakan dalam UUD baik yang dikatakan oleh dasar negara (pancasila) maupun dasar-dasar perjuangan negara (teks proklamasi). Di Indonesia wujudnya adalah pembukaan UUD 1945 sekaligus pancasila sebagai dasar negara (fundamental falsafah bangsa) dan doktrin politik bagi organisasi formil yang mendapatkan legitimasi dan serta keabsahan hukum secara *de yure* maupun *de facto* oleh pemerintahan RI, dimana pancasila digunakan sebagai doktrin politik organisasinya.

Kunci utama memahami *good governance*, menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang

mendasarinya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini didapat tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Prinsip-prinsip tersebut meliputi:

1. Partisipasi masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga lembaga perwakilan yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kepastian untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparasi: transparansi dibangun atas dasar informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintah, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Peduli dan stakeholder: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintah harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientas pada consensus: tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedurnya.
6. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

7. Efektifitas dan efisiensi: proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
8. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat bertanggungjawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.
9. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya, dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Good governace hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

1. Negara
   a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi, dan sosial yang stabil;
   b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
   c. Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*;
   d. Menegakkan HAM;
   e. Melindungi lingkungan hidup;
   f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan public.
2. Sektor swasta
   a. Menjalankan industri;

b. Menciptakan lapangan kerja;

c. Menyediakan insentif bagi karyawan;

d. Meningkatkan standar kehidupan masyarakat;

e. Memelihara lingkungan hidup;

f. Menaati peraturan;

g. Melakukan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi pada masyarakat;

h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM.

3. Masyarakat madani

a. Manjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;

b. Mempengaruhi kebijakan;

c. Berfungsi sebagai sarana *checks and balances* pemerintah;

d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;

e. Mengembangkan SDM;

f. Berfungsi sebagai sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

4.7.3 Etika dalam Jabatan

Franz M. Suseno membedakan profesi menjadi profesi pada umumnya dan profesi luhur. Profesi luhur merupakan profesi yang menekankan pada pengabdian kepada masyarakat sehingga merupakan suatu pelayanan pada manusia atau masyarakat dengan motivasi utama bukan untuk memperoleh nafkah dari pekerjaannya. Profesi pada umumnya terdapat dua hal yang harus ditegakkan yaitu, menjalankan profesinya dengan bertanggung jawab baik terhadap pekerjaan maupun hasil dari pekerjaan, serta tanggung jawab terhadap dampak pekerjaan

yang dilakukan tidak sampai merusak lingkungan hidup (berkaitan dengan prinsip kedua, hormat terhadap hak-hak orang lain.

Terdapat pula dua kategori untuk profesi luhur yaitu, mendahulukan orang yang dibantu, serta mengabdi pada tuntutan luhur profesi. Pelaksanaan profesi luhur yang baik menurut Franz M. Suseno harus didukung dengan moralitas yang tinggi. Berkaitan dengan moralitas tinggi ia menyatakan terdapat tiga ciri :

1. Berani berbuat dengan bertekad untuk brtindak sesuai dengan tuntutan profesi;
2. Sadar akan kewajibannya, dan
3. Memiliki idealisme yang tinggi.

Para penyelenggara Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para penyelenggara negara, termasuk PNS, sebelum memangku jabatannya diwajibkan untuk mengangkat sumpah/ janji sesuai peraturan peundang-undangan yang berlaku.

Presiden dan Wakil Presiden, Anggota dan Pimpinan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara lainnya juga diwajibkan untuk mengangkat sumpah/janji sebelum menjalankan jabatannya itu. Para Menteri, Kepala LPNK, Gubernur, Bupati, Walikota beserta para wakil mereka, serta para Pejabat Eselon dan Pejabat Fungsional dan jabatan-jabatan lainnya juga

diwajibkan untuk mengangkat sumpah/janji. Sumpah/janji inilah yang menjadi kesepakatan dan komitmen terhadap nilai-nilai, standar-standar sebagai kode etik jabatan.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tabun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, Pasal 5 ditetapkan mengenai kewajiban Setiap Penyelenggara Negara sebagai berikut:

1. Mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;
2. Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat;
3. Melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
4. Tidak melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
5. Melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras, dan golongan;
6. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undang an yang berlaku;
7. Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan hak sebagai penyelenggara negara diatur dalam Pasal 4

UU No. 28 Tahun 1999, yang meliputi hak-hak:

1. Menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat;
3. Menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggungjawab sesuai dengan wewenangnya; dan
4. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut ditegaskan ketentuan bahwa: Hubungan antar Penyelenggara Negara dilaksanakan dengan mentaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Bagi PNS yang duduk dalam Jabatan Struktural Eselon V sampai dengan Eselon I pada dasarnya masih berlaku ketentuan Displin sebagai etika perilaku dalam jabatan, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980, seperti telah diuraikan sebelumnya, selain ketentuan dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tersebut di atas.

4.7.4 *Good Governance* sebagai *Trend Global* Etika Pemerintahan

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, etika sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai dan pola perilaku dari setiap individu. Perhatian dan rasa terhadap nilai-nilai dalam diri setiap aparatur sangat erat kaitannya dengan latar belakang sejarah, budaya, dan perkembangan kondisi sosial dan lingkungan kehidupan dewasa ini. Dalam konteks negara, perbedaan tersebut jelas ada sesuai dengan perbedaan sejarah,

budaya, dan lingkungannya, sehingga kita dapat mengatakan bahwa setiap individu masyarakatnya juga akan memiliki pandangan yang berbeda tentang nilai-nilai dan setiap negara akan memiliki standar dan ketentuan etika yang berbeda satu sama lainnya.

Pada kenyataannya, kecenderungan yang terjadi dewasa ini cukup mengherankan, karena tenyata perbedaan pandangan mengenai etika tersebut tampaknya sangat tipis, bahkan terdapat kecenderungan adanya upaya menerapkan sistem etika pemerintahan secara global. Dalam hal ini, kita bisa melihat kenyataan bahwa perubahan paradigma pemerintahan yang terjadi dewasa ini ternyata sangat bersifat global. Promosi mengenai nilai-nilai *Good Governance*, ternyata bukan hanya di negara-negara berkembang yang pemerin tahannya dinilai korup, tetapi ternyata juga dikembangkan di negara-negara maju sekalipun, baik di daratan Eropa maupun Amerika.

Kesamaan *trend* dalam pengembangan etika pemerintahan tampaknya dipicu oleh permasalahan yang relatif sama yaitu korupsi. Dalam hal ini di negara manapun tidak ada yang menghalalkan korupsi, antara lain seperti menerima suap. Banyak kasus di berbagai negara maju di Asia, Amerika, dan Eropa dimana salah seorang Pejabat Tinggi Negara harus mengundurkan diri dari jabatannya, karena telah terbukti menerima suap. Selain itu, kode etik lain yang juga sama antara lain: larangan untuk membocorkan atau menyebarluaskan informasi rahasia negara, mendahulukan kepentingan pribadi daripada kepentingan negara dan masyarakat, dan kewajiban untuk mematuhi dan melaksanakan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta ketentuan lainnya yang

berlaku.

Mengapa kecenderungan adanya kesamaan dalam pengaturan mengenai etika pemerintahan tersebut muncul di berbagai negara, tampaknya berkaitan erat dengan dengan fungsi atau keberadaan aparatur pemerintah dalam melayani masyarakat, dimana kejujuran (*fairness*) dan netralitas menjadi persyaratan yang memerlukan tingkat disiplin tertentu yang kurang lebih sama diberbagai negara dengan latar belakang yang berbeda sekalipun.

Itulah sebabnya, dewasa ini kita dapat membandingkan dalam kriteria yang kurang lebih sama perbedaan kualitas pemerintahan antar negara, yang dapat dijadikan ukuran bagi para investor untuk mengukur tingkat keberhasilan investasinya di berbagai negara. Dalam hal ini kita dapat menilai bahwa meskipun ada kesamaan dalam meletakkan dasar-dasar nilai etika pemerintahan, tetapi pada kenyataan prakteknya di berbagai negara sungguh-sungguh berbeda. Tingkat kepatuhan terhadap kode etik atau nilai-nilai etika pemerintahan di berbagai negara sangat bervariasi, sebagai variasi yang kita dapat lihat dalam berbagai informasi hasil survey internasional. Dari variasi tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa semakin tinggi perbedaan antara kode etik yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan kenyataan praktek administrasi pemerintahan, semakin rendah kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan di negara yang bersangkutan.

Negara yang mengalami kondisi demikian, tentu saja harus segera melakukan berbagai upaya perbaikan atau reformasi, agar pemerintah tidak kehilangan kepercayaan masyarakat dan sekaligus mempertahankan

kredibilitasnya dalam pergaulan antar negara. Nilai-nilai kepemerintahan yang baik atau *Good Governance* yang dewasa ini telah menjadi *trend* atau kecenderungan global sebagai etika dalam pemerintahan secara umum menekankan bahwa penyelenggaraan kepemerintahan negara harus merupakan keseimbangan interaksi dan keterlibatan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*). Nilai-nilai atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) menurut Badan PBB untuk Pembangunan atau UNDP (1997) sebagaimana dikutip Suhady dan Fernanda dalam modul Diklatpim Tingkat IV: "Dasar-Dasar Kepemerintahan Yang Baik", adalah mencakup:

1. Partisipasi: Setiap orang atau setiap warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan harus memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Partisipasi yang luas ini perlu dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta kebebasan untuk berpartisipasi secara konstruktif;
2. Aturan Hukum (*Rule of Law*): Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh tanpa memihak kepada siapapun (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak-hak asasi manusia;
3. Transparansi: Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan

informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi;

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*): Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*Stakeholders*).
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): Pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah;
6. Berkeadilan (*Equity*): Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya;
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia;
8. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam organisasi sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*). Pertanggungjawaban tersebut berbeda-beda,

bergantung apakah jenis keputusan organisasi itu bersifat internal atau bersifat eksternal;

9. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*): Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Mereka juga memahami aspek-aspek historis, kultural, dan kompleksitas sosial yang mendasari perspektif mereka;
10. Saling Keterkaitan (*Interrelated*): bahwa keseluruhan ciri good governance tersebut di atas adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri. Misalnya, informasi semakin mudah diakses berarti transparansi semakin baik, tingkat partisipasi akan semakin luas, dan proses pengambilan keputusan akan semakin efektif. Partisipasi yang semakin luas akan berkontribusi kepada dua hal, yaitu terhadap pertukaran informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan, dan untuk memperkuat keabsahan atau legitimasi atas berbagai keputusan yang ditetapkan. Tingkat legitimasi keputusan yang kuat pada gilirannya akan mendorong efektivitas pelak sanaannya, dan sekaligus mendorong peningkatan partisipasi dalam pelaksanaannya. Dan kelembagaan yang responsif haruslah transparan dan berfungsi sesuai dengan aturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku agar keberfungsiannya itu dapat dinilai berkeadilan. Sebagai komitmen terhadap pelaksanaan *Good Governance*, di berbagai negara, terutama di negara-negara maju

telah dikembangkan berbagai inisiatif yang diarahkan pada peningkatan etos kerja birokrasi pemerintahan melalui pengembangan norma-norma etika pemerintahan. Beberapa contoh pengembangan etika dalam organisasi pemerintahan dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut. Di lingkungan negara-negara OECD pada bulan November 1997 telah meratifikasi dan menerapkan "Konvensi tentang Penanggulangan Kasus Suap Pejabat Negara Asing dalam Transaksi Bisnis Internasional" (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials*). Konvensi tersebut pada intinya adalah bahwa setiap negara anggota OECD harus menyatakan bahwa penyuapan pejabat negara asing adalah merupakan tindakan kriminal dan harus ditetapkan sebagai ketentuan hukum dalam negara masing-masing. Alasan mengapa konvensi dan keharusan tersebut dilakukan adalah karena Amerika Serikat pada waktu itu adalah satu-satunya negara di dunia yang memiliki ketentuan hukum melarang penyuapan pejabat negara asing.

Pada bulan April tahun 1998, Dewan negara-negara OECD merekomendasikan *the Improvement of Ethical Conduct in the Public Service*". Rekomendasi itu menghimbau agar pemerintah negara-negara untuk mengambil tindakan untuk menjamin agar setiap unsur dan sistem kelembagaan di negara masing-masing mampu menerapkan fungsi pematuhan Kode Etik secara tepat. Dalam rekomendasi tersebut terdapat 12 butir prinsip etika di lingkungan pemerintahan, yang antara lain salah satunya, adalah: "Bahwa Standar etika Pemerintahan harus dijabarkan secara jelas", dan bahwa " Pegawai Negeri harus mengetahui hak dan kewajiban mereka jika kesalahan tindak muncul ("*Public Servants should*

know their rights and obligations when wrongdoing exposed." Sidang Umum PBB pada bulan Desember 1996 telah mengeluarkan resolusi "*Action Against Corruption*". Resolusi tersebut menuntut agar setiap negara anggota PBB untuk melakukan tindakan yang diperlukan dalam mengatasi praktek-praktek korupsi. Resolusi tersebut juga menghasilkan "Kode Etik Internasional dalam Memerangi Korupsi". Dalam Kode Etik yang diusulkan oleh resolusi tersebut terdapat 11 (sebelas) butir prinsip yang mencakup salah satunya adalah: "Para Pejabat publik tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk memperbaiki kepentingan keuangan/kekayaan pribadi dan keluarganya." ("*Public officials shall not use their official authority for the improper advancement of their own or their family's personal or financial interest.* ") Indonesia sebagai salah satu anggota PBB, dewasa ini telah merespon resolusi tersebut dengan mengusulkan Rancangan Undang-Undang Anti Korupsi, dan telah menetapkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sementara itu di Eropa, negara-negara Uni Eropa telah menerapkan traktat atau kesepakatan untuk memerangi korupsi di lingkungan aparatur pemerintahan di masing-masing negara anggota. Sedangkan organisasi perdagangan dunia, WTO, sedang dalam proses mendiskusikan isu suap sebagai penghambat perdagangan bebas. Demikianlah berbagai kecenderungan bagaimana isu mengenai etika pemerintahan telah menjadi isu global, dan cenderung mengarah kepada penerapan Kode Etik Global dalam Bidang Pemerintahan, khususnya dalam rangka menghapuskan praktek-praktek korupsi dan suap.

4.8. Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah

Dalam bab ini akan diuraikan dan dibahas mengenai upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas etika pemerintahan berdasarkan standar-standar etika yang berlaku, khususnya di Indonesia. Untuk itu, bab ini akan menguraikan pengertian standar etika, mengapa standar etika itu penting, dan bagaimana proses penyusunan standar etika organisasi pemerintahan dapat dilakukan. Selanjutnya bab ini akan membahas bagaimana upaya pengawasan dan evaluasi penerapan etika organisasi pemerintahan, serta menguraikan metode apa yang dapat digunakan dalam rangka meningkatkan moral dan etika aparatur pemerintahan.

4.8.1 Arti dan Pentingnya Standar Etika Organisasi Pemerintah

Pemerintah dan seluruh jajarannya di negara manapun sering menjadi obyek kritikan masyarakat karena berbagai kelemahan yang ditunjukkannya. Ini adalah resiko dari sektor publik, khususnya dalam lingkungan demokrasi, menghadapi kondisi masyarakat yang sangat bervariasi, kompleks, dan dinamis. Organisasi pemerintahan pada umumnya dirancang sebagai sistem birokrasi yang besar dan berorientasi kepada aturan-aturan hukum dan perundang-undangan, serta prosedur yang baku, sehingga dalam interaksinya dengan masyarakat cenderung kaku, rumit, lamban, bahkan korup.

Dalam kondisi masyarakat seperti sekarang ini, pemerintah di negara manapun telah cenderung menentukan arah dan komitmen melakukan reformasi dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahannya. Salah satu sumber inspirasi perubahan tersebut antara lain adalah tulisan David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang berjudul "*Reinventing Government*:

How Entepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" Alasan mengapa pemerintah perlu melakukan perubahan, salah satunya adalah bahwa sistem-sistem dalam pemerintahan tidak cukup efektif membentuk kompetensi dan kualitas sumber daya manusia yang handal. Sebaliknya sistem dalam pemerintahan telah cenderung membentuk para birokrat menjadi kurang responsif, lamban, berorientasi pada status-quo, korup dan sebagainya. Sehingga sistem-sistem yang ada dalam pemerintahan harus dirubah, bukan manusianya.

Bagaimana jika ternyata kerusakan yang dihadapi dalam praktek pemerintahan itu bersifat sistemik, dimana baik sistem maupun manusianya sama-sama mengalami defisiensi? Hal ini barangkali pernah ditujukan kepada kondisi pemerintah di Indonesia yang pada beberapa waktu yang lalu sempat kehilangan kepercayaan masyarakat dalam skala yang begitu luas dan ekstrim. Periode tahun 1997/98 yang lalu adalah masa-masa yang sangat sulit dan dilematis yang pernah dihadapi pemerintahan Orde Baru, dimana krisis moneter dan ekonomi secara sistemik menjalar menjadi krisis multidimensional yang berakhir pada hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Dalam kondisi yang demikian arah kritik masyarakat, tentu saja kepada pemerintah dengan seluruh sistem dan sumber daya manusianya. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah adalah melakukan reformasi total di segala bidang, menjadikan pemerintah sebagai Penyelenggara yang bersih dan bebas dari praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Disamping itu masyarakat menuntut berkembangnya kehidupan demokrasi, tegaknya supremasi hukum, perlindungan dan penghormatan

Hak Asasi Manusia (HAM) dan sebagainya. Ini semua memerlukan tindakan pemerintah untuk melakukan berbagai perubahan yang mendasar pada sistem dan aparatur pemerintahannya. Disinilah kemudian terletak arti pentingnya meningkatkan standar etika organisasi pemerintah.

Mustopadidjaja (1997) dalam tulisannya yang berjudul "Format Pemerintahan Menghadapi Abad 21" dalam Jurnal Administrasi dan Pembangunan, edisi khusus, Volume 1, No. 2 Tahun 1997, hal 17 menyatakan bahwa salah satu prinsip dalam pemerintahan adalah pelayanan, yaitu semangat untuk melayani masyarakat (*a spirit of public service*), dan menjadi mitra masyarakat (*partner of society*). Untuk mewujudkan hal itu, maka diperlukan suatu proses perubahan perilaku yang antara lain dapat dilakukan melalui "pembudayaan kode etik (*code of ethical conducts*) yang didasarkan pada dukungan lingkungan (*enabling strategy*) yang diterjemahkan ke dalam standar tingkah laku yang dapat diterima umum, dan dijadikan acuan perilaku aparatur pemerintah baik di pusat maupun didaerah-daerah." (Mustopadidjaja, 1997: 17). Selanjutnya dijelaskan oleh Mustopadidjaja (1997: 17–18) bahwa dalam pelaksanaan kode etik tersebut, aparatur dan manajemen publik harus bersikap terbuka, transparan, dan akun tabel, untuk mendorong pengamalan dan pelembagaan kode etik tersebut. Dalam hubungannya dengan pelayanan kepada masyarakat menurut Mustopadidjaja hal itu mengandung arti sebagai semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi, dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku: "melayani, bukan dilayani"; "mendorong, bukan menghambat"; "mempermudah, bukan mempersulit"; "sederhana, bukan

berbelit belit". Standar etika organisasi pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah kualitas pemenuhan atau perwujudan nilai-nilai atau norma-norma sikap dan perilaku pemerintah dalam setiap kebijakan dan tindakannya, yang dapat diterima oleh masyarakat luas. Ini tidak berarti bahwa pemerintah sama sekali tidak memiliki standar etika pemerintahan, akan tetapi dimensi pelaksanaan etika tersebut mungkin yang perlu ditingkatkan.

Dengan demikian yang dimaksud dengan meningkatkan standar etika organisasi pemerintah itu, sebenarnya adalah meningkatkan kualitas perwujudan atau pemenuhan batasan-batasan nilai atau norma sikap dan perilaku dalam kebijakan dan tindakan aparatur pemerintah, yang dapat memuaskan dan membangun kepercayaan masyarakat. Karena tanpa kepercayaan masyarakat, pemerintah di manapun tidak akan mampu menjalankan pemerintahannya secara efektif dan efisien.

4.8.2 Penyusunan Standar Etika Organisasi Pemerintah

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, etika organisasi pemerintah adalah batasan pola sikap dan perilaku aparatur pemerintah dan setiap kebijakan dan tindakannya yang dapat diterima secara umum oleh lingkungan masyarakat di dalam negara yang bersangkutan. Bahkan sebenarnya, dengan arus globalisasi dewasa ini maka standar etika tersebut harus pula dapat diterima oleh lingkungan masyarakat global. Jika tidak, maka negara yang bersangkutan akan dikucilkan dari pergaulan dunia.

Untuk itu, maka dalam upaya menyusun standar-standar etika organisasi dan aparatur pemerintah, peranan masyarakat melalui lembaga-lembaga perwakilannya menjadi narasumber yang penting dan strategis.

Melalui serangkaian proses komunikasi interaktif dengan berbagai lapisan masyarakat beserta lembaga-lembaga yang merepresentasikan mereka, pemerintah dapat mengidentifikasi apa saja harapan-harapan dan tuntutan masyarakat terhadap institusi pemerintah dan aparatur penyelenggara pemerintahannya.

Hal tersebut harus dilakukan mulai dari bawah, dari unsur-unsur kelompok masyarakat paling bawah lalu beranjak meningkat kepada kelompok masyarakat menengah dan atas. Bagaimana sebenarnya harapan masyarakat mengenai pola sikap dan perilaku Pegawai Negeri Sipil, Pejabat Pemerintah, dan organisasi Pemerintahan pada umumnya? Bagaimana pola pelayanan publik yang diharapkan masyarakat? Bagaimana pola pengaturan dan intervensi pemerintahan dalam permasalahan yang dihadapi rakyat? Pertanyaan-pertanyaan itulah yang secara mendasar perlu mendapatkan jawaban, sehingga pemerin tah dapat merumuskan standar etika organisasi pemerintah yang sesuai dengan harapan masyarakat. Selain itu, melalui studi atau kajian perbandingan terhadap berbagai negara baik dalam lingkungan yang berbatasan maupun dalam skala yang lebih luas, dapat memberikan gambaran bagi pemerintah apa dan bagaimana praktek penerapan etika organisasi pemerintah yang menjadi kecenderungan umum.

Dengan cara ini, pemerintah dengan berbagai informasi yang dimiliki secara nasional dan internasional, akan mampu menetapkan standar etika yang bukan hanya dapat diterima di dalam negeri, tetapi juga setara atau bahkan lebih baik dibandingkan dengan apa yang diterapkan di negara-negara lain. Kondisi yang demikian pada akhirnya akan mendorong

peningkatan kemampuan daya saing pemerintahan nasional dalam ruang lingkup global.

4.8.3 Pengawasan dan Evaluasi Penerapan Etika Organisasi Pemerintah

Penerapan standar-standar etika oleh organisasi pemerintah beserta aparatur pemerintahannya, jelas harus dapat dimonitor perkembangannya. Harus ada sistem pengawasan dan evaluasi atas penerapan etika organisasi pemerintah. Dalam kerangka kepemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka pelaku pengawasan dan evaluasi penerapan etika oleh aparatur pemerintah sebaiknya tidak hanya dilakukan oleh lembaga pemerintahan saja secara eksklusif, tetapi juga memberi kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat dan sektor swasta untuk menilai bagaimana sebenarnya etika pemerintah diwujudkan.

1. Peranan Lembaga Pemerintahan dalam Pengawasan dan Evaluasi Etika

   Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, berdasarkan UUD 1945 terdapat pembagian kekuasaan antara Eksekutif, Legislatif, maupun Yudikatif, selain kekuasaan Verifikatif dan Konsultatif. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat salah satu fungsi politiknya adalah mengawasi jalannya pemerintahan oleh Presiden dan seluruh jajarannya (Eksekutif). Dalam hal ini DPR memiliki hak dan kewenangan untuk menegur atau memperingatkan pihak eksekutif jika terbukti melanggar nilai-nilai standar etika pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mekanisme pemanggilan untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada eksekutif dalam era reformasi dewasa ini telah secara efektif dilaksanakan oleh DPR. Demikian juga mekanisme penyampaian Memorandum Pertama dan

Kedua, telah pula dipraktekkan khususnya dalam kasus Presiden Abdurrahman Wachid beberapa waktu lalu yang berakhir dengan Sidang Istimewa MPR yang memutuskan memberhentikan Presiden Wachid dan menggantikannya dengan memilih Presiden baru, yaitu Megawati Sukarnoputri. Dalam ruang lingkup internal kelembagaan pemerintah, terdapat lembaga-lembaga pengawasan fungsional seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal, yang berfungsi mengawasi jalannya fungsi-fungsi pemerintahan secara komprehensif baik menyangkut aspek-aspek keuangan maupun aspek-aspek pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintahan lainnya. Selain itu, sistem pengawasan melekat oleh atasan langsung terhadap penataan etika organisasi pemerintah oleh Pegawai Negeri Sipil juga diterapkan. Dewasa ini bahkan dikembangkan mekanisme Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999, yang menuntut akuntabilitas publik organisasi pemerintah yang berorientasi kepada hasil dan kemanfaatan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, maupun pelayanan kepada masyarakat. Khusus dalam bidang kepegawaian dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem manajemen kepegawaian Republik Indonesia, dalam setiap organisasi pemerintah telah dibentuk pula lembaga Baperjakat. Lembaga ini berfungsi antara lain melakukan pengawasan dan penilaian terhadap "*Code of Conduct*", atau pelaksanaan nilai-nilai etika dan disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang dikaitkan dengan sistem

pengembangan dan pembinaan karier PNS yang bersangkutan, baik mengenai pengangkatan, promosi, penerapan sanksi hukuman disiplin, dan sebagainya. Selain itu, juga masih diberlakukan sistem penilaian kinerja PNS berdasarkan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979. Penilaian tersebut mencakup aspek-aspek kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Terlepas dari kontroversi mengenai obyektifitas ataupun subyektivitas penilaiannya, mekanisme DP3 sampai saat ini merupakan prosedur yang digunakan untuk mengevaluasi aspek-aspek sikap, perilaku, dan prestasi kinerja PNS. DP3 saat ini masih menjadi salah satu instrumen yang menjadi dasar penilaian Baperjakat dalam mempertimbangkan pembinaan dan pengembangan karier PNS. Yang saat ini telah berubah menjadi SKP (Sasaran Kinerja Pegawai).

2. Peranan Masyarakat dalam Penilaian Etika Organisasi Pemerintah

   Sejak berlangsungnya gerakan reformasi total yang dipelopori oleh pemuda, pelajar dan mahasiswa pada periode tahun 1997/98 yang akhirnya berhasil memaksa "lengser" Presiden Suharto dari jabatannya pada bulan Mei 1998, peranan masyarakat dalam menjalankan pengawasan dan evaluasi terhadap organisasi pemerintah dan aparatur pemerintah telah semakin berkembang, sejalan dengan makin berkembangnya kehidupan demokrasi pasca Orde Baru. Dewasa ini telah banyak lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang dibentuk untuk tujuan-tujuan pengawasan jalannya pemerintahan, termasuk penilaian etika aparatur pemerintah. Beberapa nama lembaga dalam

skala nasional yang cukup berkompeten antara lain adalah Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), *Indonesian Corruption Watch* (ICW), Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), *Indonesian Parliamentary Watch*, Kontras, dan masih banyak lagi lembaga-lembaga sejenis yang bertumbuhan bukan hanya di tingkat nasional, tetapi juga di daerah-daerah. Bahkan lembaga-lembaga Partai Politik juga dewasa ini telah semakin berdaya untuk menyuarakan sikap dan memantau pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu berbagai lembaga semi pemerintahan atau "*Quasi Government Organizations*" (Quangos) seperti Lembaga Ombudsman Nasional, Komnas HAM, dan sebagainya secara resmi dibentuk pemerintah untuk mewadahi kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat dalam menangani berbagai permasalahan yang menjadi tugas pokoknya, serta mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan pemerintahan berdasarkan kepentingan lembaga yang bersangkutan dan kepentingan masyarakat dalam bidang tersebut.

Berdasarkan hal-hal tersebut, sebenarnya dalam era reformasi ini peningkatan standar etika organisasi pemerintah dan aparatur pemerintah harus dapat diwujudkan. Dengan semakin berkembangnya lembaga-lembaga pemerintahan maupun lembaga swadaya masyarakat yang mengawasi gerak langkah dan kebijakan pemerintah maupun Pegawai Negeri pada umumnya, masyarakat seharusnya dapat terjamin bahwa etika organisasi pemerintah akan memenuhi harapan mereka.

4.8.4 Metode Meningkatkan Standar Etika Organisasi Pemerintah

Meningkatkan standar etika organisasi pemerintah secara integral

merupakan bagian dari proses pembangunan administrasi negara di Indonesia, yang diarahkan pada peningkatan kemampuan sistem administrasi negara maupun aparatur negara dalam menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis, nasional dan global. Orientasi pembangunan administrasi negara dewasa ini perlu lebih ditekankan kepada peningkatan kompetensi profesional dan daya saing melalui berbagai pengembangan kebijaksanaan dan sistem pelayanan yang prima, dan lebih mengutamakan penggunaan perangkat jaringan kerja yang efisien dan efektif, dengan menggunakan teknologi telematika dan informatika.

Selain itu, pembangunan administrasi perlu lebih difokuskan kepada kepentingan pelayanan dan kebutuhan masyarakat, dan penghayatan serta pengamalan etika pelayanan publik. Seluruhnya merupakan totalitas dari sistem pengembangan etika dan moralitas organisasi dan sumber daya aparatur pemerintah dalam era reformasi dan demokratisasi dewasa ini di Indonesia.

Strategi pembangunan administrasi negara dalam berbagai aspeknya meliputi antara lain: (1) penyesuaian visi, misi dan strategi, (2) penataan organisasi dan tata kerja, (3) pemantapan sistem manajemen, dan (4) peningkatan kualitas sumber daya manusia. Hal ini sejalan dengan konsepsi strategi transformasi administrasi publik yang berbasis prinsip-prinsip "Reinventing Government", yang dikenal dengan istilah "The Five C's Strategy" sebagaimana direkomendasikan David Osborne dan Peter Plastrik (1996) dalam buku mereka "Banishing Bureaucracy'. Kelima strategi tersebut adalah *Core Strategy, Consequency Strategy, Customer Strategy, Control Strategy, dan Culture Strategy.* Strategi Inti (*Core Strategy*)

diarahkan untuk mewujudkan kejelasan Tujuan, Peran dan Arah keberadaan organisasi pemerintah serta aparaturnya. Strategi Konsekuensi (*Consequency Strategy*) diarahkan pada kemampuan pengelolaan kom petisi kualitas antar institusi, manajemen operasional, dan manajemen kinerja. Sedangkan *Customer Strategy* atau strategi pengguna adalah strategi untuk meningkatkan akuntabilitas publik, yang diarahkan kepada upaya-upaya peningkatan kemampuan aparatur pemerintah untuk memenuhi tuntutan pilihan-pilihan publik (*Public Choices*), manajemen persaingan kelembagaan, dan manajemen kualitas pelayanan publik.

Ketiga strategi tersebut perlu didukung dengan Strategi Kontrol *(Control Strategy)* untuk meningkatkan kekuatan organisasi pemerintah, melalui penataan kelembagaan, pemberdayaan aparatur pemerintah, serta pemberdayaan masyarakat dalam peran serta mereka sebagai mitra pemerintah. Akhirnya untuk melengkapi dan sekaligus menjamin keberhasilan seluruh strategi tersebut, Strategi Budaya (*Culture Strategy*) perlu dikembangkan untuk merubah kebiasaan-kebiasaan buruk (*unethical*) dari aparatur pemerintah, menyadarkan dan menyentuh "citra" nurani aparatur pemerintah, serta mempengaruhi pola pikir aparatur pemerintah untuk mampu merubah citra dan etika pemerintah yang selama ini berlaku dan dianggap tidak memuaskan masyarakat.

1. Strategi Visi, Misi dan Strategi

Aparatur pemerintah (Pusat dan daerah) perlu memiliki Visi, Misi, serta Strategi pembangunan dan pelayanan yang jelas. Dengan visi, misi, dan strategi yang tepat. Pemerintah akan dapat menyelaraskan semua peluang, tantangan, kekuatan, dan kelemahan yang dimiliki. Visi ialah

suatu kondisi ideal tentang masa depan yang realistik dapat dipercaya mengandung daya tarik organisasi (Michael Marquart and Angus Reynolds). Visi yang jelas akan merupakan petunjuk bagi segenap jajaran dalam lingkungan organisasi menyongsong masa depannya. Lebih-lebih bila visi organisasi itu dapat dikomunikasikan secara efektif, ia akan menyebabkan tumbuhnya komitmen, antusiasme, rasa percaya diri, dan loyalitas pada organisasi.

Dasar-dasar perumusan visi, hendaknya: (a) mencerminkan apa yang ingin dicapai sebuah organisasi; (b) mempunyai arah dan fokus strategi yang jelas; (c) Mampu untuk mengeksploitasi kesempatan, dan tantangan organisasi; (d) Mampu menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategi yang terdapat dalam sebuah organisasi; (e) Memiliki orientasi terhadap masa depan, sehingga segenap jajaran harus berperan dalam mendefinisikan dan membentuk masa depan organisasinya; (f) Mampu menumbuhkan komitmen seluruh jajaran dalam lingkungan organisasi; dan (g) Mampu menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

Apabila terjadi perubahan, pemimpin tersebut akan segera menyesuaikan atau menyempurnakan visinya sehingga akan tetap mampu mengikuti perkembangan yang terjadi. Setelah dikomunikasikan dan mendapat dukungan dari seluruh anggota organisasi maka visi pemimpin tersebut otomatis menjadi visi organisasi.

GBHN 1999-2004 misalnya telah menetapkan rumusan Visi bangsa Indonesia masa depan sebagai kerangka acuan manajemen pembangunan nasional sebagai berikut:

"Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis,

berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertaqwa, berahlak mulia, cinta tanah air, berkesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin".

Visi bangsa Indonesia masa depan sebagaimana tercantum dalam GBHN tersebut, tentu saja harus menjadi acuan dalam rangka pelaksanaan reformasi administrasi/manajemen pembangunan. Dalam rangka pembangunan administrasi, GBHN 1999-2004 telah merumuskan salah satu misi yang ditetapkan untuk dapat mendukung tercapainya visi tersebut di atas, yaitu: "Pewujudan aparatur negara yang berfungsi melayani masyarakat, profesional, berdaya guna, produktif, transparan, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme."

Secara logis, misi pembangunan administrasi/manajemen dalam GBHN tersebut sangat sejalan dengan kerangka teori dan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang berkembang dewasa ini, yaitu paradigma *Good Governance* yang secara integral berkaitan erat dengan paradigma *Reinventing Government* dan *Banishing Bureaucracy*. Memasuki abad 21, reorientasi pembangunan administrasi perlu lebih diarahkan untuk membangun tatanan administrasi negara yang diharapkan mampu mengantisipasi tuntutan dan perkembangan lingkungan global. Orientasi pembangunan nasional sekarang ini akan lebih menekankan kepada penggunaan perangkat dari jaringan kerja yang efisien dan efektif, serta penggunaan teknologi sebagai basisnya. Dengan demikian reorientasi

pembangunan administrsi akan lebih mengutamakan kepada kepentingan pelayanan dan kebutuhan pelanggan. Reorientasi pembangunan administrasi pada prinsipnya juga harus mengacu kepada prinsip-prinsip dasar, yakni: (1) Rasional, efektif dan efisien, dan dengan piranti manajemen yang terbuka; (2) Ilmiah, yakni berdasarkan kajian dan penelitian serta dukungan dari ilmu pengetahuan lainnya; (3) Inovatif, yaitu pembangunan yang diiakukan terus menerus untuk menghadapi lingkungan yang terus berubah; (4) Produktif, yakni berorientasi kepada hasil kerja yang optimal; (5) Profesionalisme, berarti penggunaan tenaga profesional, terampil; dan (6) Penggunaan teknologi modern.

Selanjutnya Visi tersebut mengalami penyempurnaan dan konstekstualisasi mengikuti kebijakan pemimpin (Presiden) atas perkembangan lingkungan strategis. Dalam rencana pembangunan Menengah Nasional Tahun 2004 – 2005 sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, misalnya, Visi Pembangunan Nasional 2004 – 2009 yaitu:

a. Terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara yang aman, bersatu, rukun dan damai.
b. Terwujudnya masyarakat bangsa dan Negara yang menjunjung tinggi hukum, kesejahteraan dan hak asasi manusia.
c. Terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan berkelanjutan.

2. Strategi Penataan Organisasi dan Tata Kerja

Di masa mendatang penataan organisasi pemerintah baik pusat

maupun daerah, perlu diarahkan pada terwujudnya organisasi yang efisien, efektif dan bertanggungjawab. Dengan demikian, pendekatan struktur secara bertahap dialihkan kepada penataan organisasi yang berdasarkan panduan visi, misi, sasaran, strategi, dan program. Prinsip yang perlu diperhatikan, antara lain mencakup;

a. Peningkatan kompetensi sumber daya manusianya secara optimal, dengan antara lain mendayagunakan jabatan fungsional sehingga akan mengurangi tingkatan hirarki, bentuk organisasi berubah ke arah matriks dan flat; Misalnya Tugas-tugas Kepartemen/LPNK sebagai berikut: (1) Instansi pusat perlu difokuskan pada (i) Penentuan kebijakan (*policy*), (ii) Perencanaan berskala nasional/regional, (iii) Pembinaan dan pengarahan melalui pengembangan norma, prinsip, standar, sesuai sektornya, (iv) Desentralisasi perijinan, (v) Operasionalisasi tugas kedinasan; dan (vi) Pembinaan Daerah; (2) Tugas-tugas operasional pada Skala regional dan lokal dapat didekonsentrasikan dan didesentralisasikan pada provinsi atau kabupaten; (3) Sejauh mungkin memanfaatkan potensi masyarakat melalui pola kerjasama dengan fihak swasta, privatisasi, maupun sistem kontrak; dan

b. Tugas-tugas Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (1) Tugas Pemda Propinsi, Kabupaten dan Kota yang berkaitan dengan instansi pusat, harus mengacu pada pembinaan teknis dari instansi sektoral yang berwenang, (2) Kebijaksanaan teknis mengacu pada pedoman yang ditetapkan instansi aparat pusat yang berwenang dan memiliki kompetensi, dan (3) Mengembangkan sistem dan prosedur

pelayanan prima.

Dalam rangka peningkatan kehidupan demokrasi, perluasan partisipasi, peningkatan pembangunan daerah dan pemberian pelayan kepada masyarakat diperlukan desentralisasi pemerintahan yang merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan administrasi negara. Desentralisasi akan mempermudah unsur administrasi negara di daerah untuk menentukan kebijaksanaan atau pemberian perizinan tanpa harus menunggu lebih lama. Desentralisasi merupakan inti otonomi daerah yang pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pembangunan daerah. Sehubungan dengan itu program pengembangan otonomi di daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) harus lebih ditekankan pada pelayanan dan kebijaksanaan yang dihasilkan. Di samping itu, otonomi harus lebih memungkinkan semakin tumbuhnya pemerintahan dan masyarakat daerah dalam mendorong bertumbuhkembangnya potensi sosial dan ekonomi daerah.

3. Strategi Pemantapan Sistem Manajemen

Dengan makin besarnya peran masyarakat dalam pembangunan, maka peran aparatur negara perlu lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, melalui pengembangan sistem manajemen kebijaksanaan publik (*public policy management development*), sehingga peran aparatur akan berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya swakarsa dan swadaya masyarakat dan dunia usaha. Dalam pelayanan masyarakat harus terus menerus diusahakan dengan menerapkan standar pelayanan prima dengan prinsip cepat, tepat, mudah, memuaskan, transparan dan non diskriminatif dengan berlandaskan prinsip-prinsip akuntabilitas dan

pertimbangan efisiensi. Kepuasan masyara kat hendaknya menjadi obsesi bagi setiap aparat, seirama dengan peningkatan efisiensi, dan kesejahteraan masyarakat. Kualitas aparatur antara lain dapat dilihat dari kriteria, seperti: kesederhanaan prosedur, kemudahan pencapaian (*aksesibilitas*), keamanan, kenyamanan, kecepatan dan ketepatan pelayanan.

Sistem informasi yang dikembangkan adalah untuk menjamin manajemen pembangunan terlaksana dengan efisien, efektif dan akuntabel. Selain itu, juga harus dapat menjamin tersedianya informasi yang diperlukan dunia usaha dan masyarakat. Dengan menjamin tersedianya informasi yang diperlukan dunia usaha dan masyarakat. Dengan demikian, dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu kepada masyarakat madani yang berdaya saing tinggi.

Dengan memanfaatkan teknologi informasi melalui jaringan komputerisasi, maka sistem informasi manajemen pemerintahan akan lebih mudah diakses untuk mendukung manajemen kebijaksanaan pembangunan. Pemanfaatan sistem informasi tersebut akan terwujud apabila sistem manajemen dilaksanakan secara lebih transparan yang memungkinkan saling memberi dan menerima informasi.

4. Strategi Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia

Mengantisipasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara harus diarahkan untuk memenuhi standar kompetensi internasional (*world class*). Dalam hal ini harus dibangun standar kompetensi setiap jabatan dan pekerjaan yang dapat mengikuti standar

kinerja dan kualifikasi internasional (ISO 9000). Wujud aparatur masa depan penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, rasional, inovatif, serta memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tuntutan kompetensi aparatur semakin menjadi kebutuhan. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi (Stilman H., 1992), dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berkut:

a. Melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif dan inovatif,
b. Mempunyai komitmen yang kuat terhadap tugas dan program,
c. Komitmen terhadap pelayanan publik,
d. Bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional,
e. Memiliki daya tanggap (*responsiveness*) dan akuntabilitas (*accountability*),
f. Memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat keputusan, dan
g. Memaksimalkan efisiensi dan kreativitas.

Dalam mengimplementasikan keseluruhan langkah strategis di atas, perlu kita catat konsep "*Strategy of Crea ting Change*" dari Prahalad (1994), yang merupakan strategi menyehatkan organisasi sesuai dengan tantangan dan peluang Abad ke-21 untuk menyehatkan dan pembaharuan, organisasi perlu memiliki dan melaksanakan tiga agenda perubahan (*change agenda*), sebagai berikut, Pertama, *The Intelectual Agenda*, meliputi (1) Penggabung an dan perumusan kembali visi organisasi dan "*strategy intent*", memposisikan kembali strategi organisasi publik yang mampu

membangkitkan, memadukan kekuatan dan arah serta idaman bersama. Sehingga organisasi senantiasa bergerak pada posisi yang strategis, (2) Keluar dari batas pemikiran yang telah menjadi kebiasaan untuk menghasilkan nilai tambah yang terbesar guna memenuhi kepentingan para penentu organisasi (*stakeholder*), para pelanggan, warga negara dan masyarakat secara keseluruhan. Kedua, The Managerial Agenda, yang ditujukan untuk mem bangun struktur-struktur kerjasama dan jaringan kerja yang tepat, memulai penggunaan-penggunaan: teknologi dan sistem yang baru dan memiliki keberanian menanggung resiko untuk mengalokasikan sumber-sumber daya untuk mencapai hasil yang terbaik. Ketiga, Behavioural Agenda, fokus agenda ini adalah pada nilai dan etika, mengembangkan gaya kepemimpinan, sistem belajar, peningkatan kompetensi dan keterampilan, memperkuat dan memberi penghargaan terhadap perilaku yang sesuai dengan visi bersama. Sejalan dengan langkah-langkah *Reinventing Government* dan *Creating Change Agenda* tersebut di atas adalah pengembangan Learning Organization (Peter Sange) sebagai cara untuk meningkatkan daya saing organisasi. Learning Organization adalah organisasi yang selalu memfasilitasi semua anggotanya untuk terus belajar dan yang terus mentransformasikan dirinya.

Sebagai bahan pembanding, Japan Association for Civil Service Training and Development dalam modul "*How To Win Public Confidence As Government Officials", Sheet No. 80* mengemukakan ada empat pendekatan yang dapat dilakukan dalam upaya meningkatkan standar moralitas dan etika pegawai negeri. Pilihan pendekatan mana yang paling tepat harus dilakukan sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan dan situasi yang

dihadapi. Strategi-strategi atau pendekatan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Larangan ("*Don't"Approach*).

   Dalam pendekatan ini, ditetapkan aturan hukum dan perundang-undangan yang melarang Pegawai Negeri untuk melakukan berbagai tindakan tertentu dan menerapkan sanksi hukum yang tegas atas pelanggaran yang dilakukan terhadap ketentuan tersebut. Salah satu dari pendekatan ini adalah peraturan tentang disiplin. Agar pendekatan ini dapat berjalan dengan baik, maka ketentuan tersebut harus memuat dengan jelas dan tegas segala bentuk perilaku yang dilarang. Beberpa pihak tertentu mungkin akan membaca ketentuan tersebut secara apa adanya, tanpa memahami semangat atau makna yang terkandung dari pelarangan tersebut. Hal ini tentu akan menimbulkan konflik-konflik yang tidak perlu. Untuk menghindarkan hal tersebut, maka diperlukan penjelasan lebih lanjut mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan ketentuan tersebut, sehingga dapat memperkecil kemungkinan terjadinya perbedaan persepsi dan sekaligus memberikan semangat bagi para pegawai negeri untuk mematuhi berbagai ketentuan yang diberlakukan.

b. Pendekatan "Untung-Rugi" (*Cost Benefit Approach*) Pendekatan "untung-rugi" dirancang untuk membuat para pegawai negeri memahami bahwa menerima suap atau korupsi tidaklah menguntungkan. Melalui pendekatan ini diberikan penjelasan bahwa keuntungan sesaat dari menerima suap atau korupsi tidak

akan sebanding dengan kerugian finansial, sosial, dan psikologis yang akan terjadi manakala perbuatan diketahui dan dikenakan hukuman. Pendekatan ini dilakukan dengan memberikan ceramah dan contoh-contoh kasus suap dan korupsi yang berhasil diungkapkan dan pelakunya mendapatkan ganjaran hukum yang setimpal. Pendekatan ini dilandasi oleh prinsip atau pandangan bahwa setiap orang dengan berbagai alasan akan cenderung mempertimbangkan berbagai kemungkinan untung-rugi dalam setiap tindakannya. Agar pendekatan ini dapat dilaksanakan secara efektif, para pejabat dan pegawai negeri pada umumnya harus dibuat sadar bagaimana rugi dan menderitanya seseorang yang terbukti menerima suap atau korupsi dikenai sanksi hukum, termasuk konsekuensi moral dan sosial lainnya. Selain itu juga perlu dikemukakan bagaimana pola-pola perilaku koruptif yang umum, sehingga para pegawai dapat menghindarkan diri dari jebakan korupsi dan kasus suap.

c. Pendekatan Sistem (System Approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan membangun suatu sistem operasi atau lingkungan kerja yang tidak memungkinkan munculnya praktik korupsi. Misalnya, melakukan rotasi pejabat pemimpin proyek (Pimpro) secara reguler, termasuk para pejabat atau petugas yang mengurus kontrak-kontrak kerja pemerintah dengan pihak ketiga, memastikan bahwa pemberian dokumen perijinan dilakukan oleh Lebih dari satu orang, dan lakukan pemeriksaan secara reguler untuk memastikan bahwa sistem tersebut dilaksanakan secara

memadai. Tingkat korupsi dapat dipastikan akan semakin berkurang jika dilakukan perubahan yang menyeluruh dalam sistem, mekanisme dan prosedur kerja yang berlaku. Sangatlah penting untuk membangun sebuah sistem yang menurunkan atau membatasi kemungkinan seseorang terjebak ke dalam praktik korupsi, tanpa harus menggantungkan harapan terhadap nilai-nilai etika standar individu setiap pegawai.

d. Pendekatan "Kerjakan" ("*Do"Approach*)

Berbeda dengan ketiga pendekatan sebelumnya, pendekatan ini lebih bersifat tidak langsung. Prinsip dalam pendekatan ini adalah mendorong para pegawai untuk memberi pelayanan secara cerdas, dengan memberikan kepada masyarakat pelayanan terbaik yang dapat diberikan oleh setiap pegawai negeri. Dengan cara inilah para pegawai dapat meningkatkan kebanggaan dan kepercayaan diri (moril) dan sekaligus meningkatkan iklim kerja yang kondusif, jauh dari kemungkinan praktik korupsi dalam berbagai bentuk dan dimensinya. Dalam pendekatan ini, setiap individu pegawai harus mampu menilai dirinya sendiri dengan cara bagaimana yang bersangkutan akan melayani masyarakat secara lebih baik. Dengan demikian, pendekatan ini secara positif akan memberikan insentif kepada para pegawai untuk bekerja lebih kreatif, penuh prakarsa dan kepercayaan diri yang kuat.

Sejalan dengan berbagai pemikiran tersebut diatas, dalam rangka pembangunan aparatur negara, dalam GBHN 1999-2004 telah ditetapkan arah kebijakan pembangunan penyelenggara negara sebagai berikut:

1. Membersihkan penyelenggara negara dari praktik korupsi, kolusi, nepotisme dengan memberikan sanksi seberat-beratnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, meningkatkan efektivitas pengawasan internal dan fungsional serta pengawasan masyarakat, dan mengembangkan etika dan moral.
2. Meningkatkan kualitas aparatur negara dengan memperbaiki kesejahteraan dan keprofesionalan serta memberlakukan sistem karier berdasarkan prestasi dengan prinsip memberikan penghargaan dan sanksi.
3. Melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan pejabat negara dan pejabat pemerintah sebelum dan sesudah memangku jabatan dengan tetap menjunjung tinggi hak hukum dan hak asasi manusia.
4. Meningkatkan fungsi dan keprofesionalan birokrasi dalam melayani masyarakat dan akuntabilitasnya dalam mengelola kekayaan negara secara transparan, bersih, dan bebas dari penyalahgunaan kekuasaan.
5. Meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri dan Tentara Nasional Indonesia Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menciptakan aparatur yang bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme, bertanggung jawab, profesional, produktif dan efisien.
6. Memantapkan netralitas politik pegawai negeri dengan menghargai hak-hak politiknya.

5. ANALISA KASUS MASALAH ETIKA DAN MORALITAS DALAM ORGANISASI PEMERINTAH

Untuk memperoleh pemahaman yang lebih jelas dan mendalam, praja diharapkan mampu menganalisa masalah yang terjadi dalam kehidupan bermsayarakat, berbangsa, dan bernegara yang secara hakiki bergerak dinamis mengikuti gejolak yang timbul dalam pola perilaku masyarakat Indonesia. Dalam kasus yang akan dicantumkan dalam modul ini praja diharapkan memberikan komentar terhadap kasus berikut. Adapun contoh kasus yang belakangan ini telah terjadi antara lain :

1. Wakil Ketua Komisi X DPR Ferdiansyah memandang pemerintah harus secara serius menangani kasus pemukulan yang dilakukan orangtua siswa terhadap guru, dalam hal ini guru SMKN 2 Makasar, Sulawesi Selatan. Keseriusan pemerintah dinilai penting untuk melindungi guru dan tenaga didik dalam menjalankan tugasnya. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan bisa mengatur perjanjian antara sekolah dan pihak orang tua tentang masalah etika. Sehingga ada sebuah bentuk perlindungan seorang guru dan tenaga didik dalam mnejalankan tugasnya, lebih-lebih mnegajarkan masalah etika. Bukankah nilai budaya yang luhur adalah ciri khas bangsa Indonesia, ketika nilai budaya itu luncur, tidak menutup kemungkinan, akan melahirkan generasi bangsa yang rendah etika, rendah etika berbanding lurus dengan perilaku kehidupan sehari-hari, sehingga tidak mengherankan akan mudah melakukan korupsi di masa yang akan datang. Kejadian tersebut disebabkan karena si murid tidak mengerjakan PR dan keluar masuk kelas sehingga mengganggu rekannya, pada saat ditegur malah mengeluarkan kata-kata yang tidak

pantas, sehingga sang guru menampar, dan si murid tidak terima lantas melapor ke orangtuanya.

Pertanyaan yang perlu didiskusikan diantara para praja untuk membahas contoh kasus tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Diskusikan apakah tindakan yang seharusnya dilakukan oleh dinas pendidikan dalam kasus di atas dan berikan komentar anda terhadap tindakan yang dilakukan oleh orang tua murid dalam kasus di atas? Jelaskan alasannya!
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar dalam kasus tersebut? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kasus tersebut masing-masing!
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan dalam kasus tersebut?
4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam melaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara kedepan dihadapkan kepada persoalan-persoalan etika dan moralitas sebagaimana halnya kasus tersebut atau dalam bentuk lainnya? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut?

2. Bentrok di Balai Kota antara Polisi dan Satpol PP Kota Makasar, Sulawesi Selatan, di mana seorang polisi bernama Bripda Michael Abraham anggota Sabhara Polda Sulsel tewas dan belasan petugas Satpol PP mengalami luka-luka ringan dan parah, ditambah lagi Balai Kota rusak, 10 unit mobil dinas dan 86 unit motor milik anggota Satpol

PP hancur dan rusak. Insiden penyerbuan anggota Sabhara Polrestabes ke Markas Satuan Polisi Pamong Praja dilakukan setelah terjadi perkelahian antara Handryatno, anggota Satpol PP Makasar dengan dua orang Anggota Sbahara Polrestabes Makasar Bripda Hendrik dan Bripda Asmat, di anjungan pantai loasari Jalan Penghibur Kota Makasar. Perkelahian ini diawali saat Handryanto sedang mengamankan acara nikah massal di area parkir Anjungan Pantai Losari. Tiba-tiba, sebuah sepeda motor dinas trail polisi melaju kencang di area acara yang dikemudikan dua anggota Sabhara Polrestabes Makasar. Mereka ditegur anggota Satpol PP agar pelan-pelan, namun anggota tersebut tidak terima dengan menarik krah baju kemudian mengajak berkelahi. Pada kasus ini Menteri Dalam Negeri, Cahyo Kumolo menyayangkan insiden tersebut, padahal seharusnya mereka bersinergi untuk melindungi masyarakat bukan saling bertikai. Karena tidak etis sesama aparat saling berkelahi dan membunuh.

Pertanyaan yang perlu didiskusikan diantara para praja untuk membahas contoh kasus tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Diskusikan apakah tindakan pihak Polisi dan Satpol PP dalam kasus tersebut dibenarkan dan bagaimana tindakan pemda seharusnya dalam mengatasi kasus di atas? Jelaskan alasannya !
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar dalam kasus tersebut? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kasus tersebut masing-masing !
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan dalam kasus tersebut?

4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara nanti dihadapkan kepada persoalan-persoalan etika dan moralitas sebagaimana halnya kasus tersebut atau dalam bentuk lainnya ? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut ?

3. PNS Harus Netral dalam Pilkada

Ketentuan mengenai larangan PNS untuk terlibat dalam pilkada ini menurut Sekda Bangka Belitung sangat jelas seperti yang tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mempertegas jarak antara birokrasi dan politik, mengenai perkara yang dilarang oleh undang-undang kepada aparatur sipil negara terkait pelaksana pilkada antara lain, keikutsertaan sebagai pelaksana kampanye, menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS, menjadi peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain, dan/atau sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara, membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon serta terlibat mengarah keberpihakan terhadap pasangan calon.

Pertanyaan yang perlu didiskusikan diantara para praja untuk membahas contoh kasus tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Diskusikan apakah tindakan Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara apabila diajak untuk ikut serta berperan berpolitik praktis dalam situasi tersebut dan bagaimana tindakan pemda untuk

membina para aparatur sipil daerahnya agar tidak terlibat di dalam politik praktis? Jelaskan alasannya !

2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar apabila seorang aparatur sipil negara melakukan praktek politik praktis? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kasus tersebut masing-masing !
3. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara apabila dihadapkan kepada persoalan-persoalan etika dan moralitas sebagaimana halnya kasus yang terjadi dalam praktek politik praktis atau dalam bentuk lainnya? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut?

4. Sikap arogansi penyelenggara pemerintahan

Melihat UU Pemerintah Daserah, pelanggaran bupati Belitung, dan Wakil Bupati Bangka adalah pasal 67 point d, UU tersebut menyebutkan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Namun disayangkan sikap arogan ditunjukkan oleh dua pejabat publik di Bangka Belitung, hal ini menandakan bahwa ybs tidak paham terhadap aturan. Bupati Belitung dihadapan publik memperlihatkan kemarahan jika ada media mengusik proyek pembangunan di kab. Belitung, di lain sisi wakil bupati Bangka, beliau melarang kepala sekolah yang baru dilantik bicara soal persoalan-persoalan yang ada

disekolah, bahkan beliau mengatakan jika ada informasi terkait persoalan sekolah yang bocor ke media, maka bocor pula kepala sekolahnya. Hal ini tentu jauh dari budaya Melayu sebagai identitas lokal yang terkenal dengan kelembutan, kesopanan, kesantunan dan kehati-hatian.

1. Diskusikan apakah tindakan pemerintah daerah yang seharusnya saat menjelaskan sebuah persoalan di daerahnya tanpa melanggar etika publik pada kasus tersebut dan bagaimana tindakan pemda seharusnya dalam isu di atas? Jelaskan alasannya !
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar dalam kasus tersebut? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kasus tersebut masing-masing !
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan dalam kasus tersebut?
4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara apabila nanti dihadapkan kepada persoalan-persoalan media yang tertarik terhadap persoalan pembangunan di daerah masing-masing, sebagaimana halnya kasus tersebut atau dalam bentuk lainnya? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut ?

5. Gubernur Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) mengadu ke presiden RI Joko Widodo perihal keputusan dalam rapat komite gabungan reklamasi yang menghentikan reklamasi Pulau G di Pantai Utara Jakarta oleh Menteri

Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya Rizal Ramli ke Presiden Joko Widodo terkait penghentian reklamasi Pulau G di Teluk Jakarta. Langkah Ahok tersebut semakin menunjukkan apa-apa harus mengadu ke presiden, disisi lain Ahok pernah berkata "Jokowi tidak akan jadi presiden tanpa dukungan pengembang."

1. Diskusikan apakah tindakan Basuki Tjahaja Utama pada kasus tersebut manurut pendapat anda sesuai dengan nilai etika pemerintahan dan bagaimana tindakan Gubernur DKI Jakarta seharusnya dalam isu di atas? Jelaskan alasannya!
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar dalam kasus tersebut ? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kasus tersebut masing-masing !
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan dalam kasus tersebut?
4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara apabila nanti menjadi kepala daerah dan dihadapkan kepada persoalan-persoalan etika dan moralitas sebagaimana halnya kasus tersebut atau dalam bentuk lainnya ? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut ?

5. Etika berbangsa dan bernegara menjadi sorotan penting dalam sidang paripurna 16 Agusutus 2016, ketua MPR Zulkifli Hasan mengatakan akan pentingnya para pemimpin, para *leaders,* para pejabat,

melaksanakan etika berbangsa dan bernegara, yaitu nilai-nilai luhur yang sudah disepakati bersama oleh masyarakat Indonesia. Nilai-nilai yang dimaksud adalah sikap jujur, saling menghormati, saling menghargai, mengutamakan musyawarah mufakat, mengutamakan kepentingan publik sebelum kepentingan pribadi dan golongan, menjaga toleransi, dan menjaga nilai-nilai luhur Pancasila.

1. Diskusikan dengan teman anda apakah tindakan pemerintah untuk meningkatkan nilai etika pemerintahan aparatur sipil negara dalam isu di atas? Jelaskan alasannya !
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan harus diharapkan muncul dalam diri Aparatur Sipil Negara? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang mendukung isu tersebut!
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mewujudkan rencana pemerintah tersebut?
4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara melihat rekan sesame kerja melakukan pelanggaran etika dan moralitas? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut ?

6. Guru Dan Tabungan Murid

Sebuah contoh bagaimana etika dan moralitas diterapkan dalam sebuah situasi dan bagaimana kita dapat menilainya sebagai sesuatu yang baik atau buruk adalah sebagai berikut: Seorang Guru SD di Kabupaten X, suatu ketika mengajarkan kepada murid-murid kelas IV yang dibinanya

sebagai Wali Kelas, bahwa menabung itu merupakan kebiasaan baik yang mencerminkan cara hidup berhemat, seperti pepatah lama: "hemat pangkal kaya". Sesuai anjuran Guru mereka, maka para murid kelas IV tersebut kemudian beramai-ramai menabung, setiap anak rata-rata setiap bulannya menabung sekitar Rp.2500,- bukan di Bank atau menggunakan celengan, tetapi dengan cara membukukan dan menitipkan tabungannya kepada Guru/Wali Kelas mereka itu.

Namun demikian, ternyata Guru tersebut di kemudian hari sering menggunakan uang tabungan murid-muridnya untuk keperluan pribadinya, dengan alasan toh nanti akan diganti dari gajinya sendiri. Sampai kemudian pada saatnya tabungan tersebut harus dibagikan karena kenaikan kelas murid-muridnya, Guru yang bersangkutan kelabakan karena jumlah uang titipan murid-muridnya hanya tinggal seperempatnya saja, padahal waktu menerima gaji sudah lewat. Akhirnya dengan cara meminjam kesana-sini Guru tersebut dapat memenuhi tuntutan murid-muridnya; tetapi tinggallah kini dia sendiri menanggung hutang kepada teman-teman sejawatnya dan juga ke Koperasi Guru karena kelalaiannya dalam menggunakan dana titipan tabungan murid-muridnya.

7. *Mark-Up* Pengadaan Barang

Contoh lain bagaimana konsep etika dan moralitas dalam organisasi berlaku dan dapat dinilai baik atau buruknya, adalah berkaitan dengan pengadaan barang di sebuah instansi. Seorang pegawai yang baru bekerja sekitar satu tahun dan ditempatkan disub bagian pengadaan barang, bersama seorang temannya yang lebih senior, mendapatkan

tugas untuk membeli perlengkapan kantor atau ATK di sebuah toko yang ditunjuk oleh atasannya.

Ketika transaksi pembelian barang tersebut telah dilakukan sesuai dengan harga barang-barang yang dibelinya, tiba-tiba Si Penjual menanyakan berapa nilai belanja yang akan dimasukkan ke dalam kuitansi atau faktur pembelian. Pegawai baru tersebut bingung, dan dijawabnya sesuai dengan harga barang yang dibelinya itu. Tetapi rekannya yang lebih senior mengatakan bukan begitu, biasanya dalam faktur pembelian tersebut dicantumkan total nilai pembeliannya dilebihkan sekian persen dari harga yang sebenarnya. Pegawai baru tersebut makin bingung, kenapa demikian pikirnya. Lalu dijelaskan oleh rekannya tadi bahwa prosentase lebih dari harga yang dibayarkan itu, sudah biasa dilakukan dalam rangka menghimpun dana yang akan dibagikan kepada setiap pegawai pada setiap akhir tahun anggaran sebagai dana kesejahteraan.

Begitulah akhirnya, dalam setiap penugasan berikutnya pegawai baru tersebut bertindak sesuai kebiasaan tersebut, dan tidak bertanya-tanya lagi dan pada akhir tahun anggaran ternyata dirinya memperoleh apa yang dijanjikan tersebut, yaitu uang sejumlah Rp. 750.000,- Namun demikian, Pegawai baru tersebut sempat juga berfikir, seandainya setiap orang di lingkungannya mendapatkan hadiah sebesar itu setiap tahunnya, berapa besarnya dana yang dikeluarkan jika hal itu juga berlaku di seluruh instansi pemerintah yang ada. Dan jika tidak ada orang

yang menanyakan tentang hal itu, bisa dibayangkan berapa besar

kerugian negara dan kebocoran uang rakyat setiap tahunnya, dari sebuah kebiasaan mencantumkan harga sekian persen lebih tinggi dari harga barang yang sebenarnya bisa diperoleh.

Ulasan Ringkas Analisis Kasus

Dari kedua contoh kasus tersebut, dan tentu saja masih banyak contoh yang lain, dapat kita menilai bahwa etika dan moralitas dalam organisasi bisa berarti baik berdasarkan penilai an organisasi tersebut, tetapi bisa juga buruk berdasarkan penilaian pihak luar organisasi. Dalam contoh yang pertama, mendidik anak-anak atau murid sekolah untuk menabung merupakan kewajiban moral atau moralitas yang baik bagi setiap pendidik atau guru. Tetapi jika kemudian guru tersebut menggunakan dana tabungan murid-muridnya untuk keperluan pribadinya tanpa seijin atau sepengetahuan murid-muridnya itu, praktek ini jelas melanggar etika profesional seorang Guru. Akan tetapi jika ternyata kejadian tersebut sudah merupakan kebiasaan yang umum di kalangan para Guru, dan tidak ada satupun yang mengingatkan atau menegur perilaku tersebut, karena semua merasakan kebutuhan yang sama, maka hal itu menjadi kebiasaan umum organisasi, atau etika kerja yang umum di lingkungan yang bersangkutan.

Dalam kasus yang kedua sebenarnya permasalahan etika yang dihadapi hampir sama, dimana terdapat konflik antara moralitas dan etika yang berlaku (meski salah) dalam kehidupan sesuatu organisasi. Dalam kasus tersebut, tentu saja etika tersebut tidak dapat diterima oleh pihak ekstern organisasi yang bersangkutan, atau mungkin juga dari pihak

internal organisasi yang bersangkutan, sesuai dengan moralitas setiap individu yang melakukannya; karena sebenarnya melalukan mark-up harga dalam pengadaan barang seperti itu bukan hanya tidak etis, tetapi juga melanggar hukum. Pegawai baru dalam contoh tersebut sebenarnya morali tasnya tidak membenarkan praktek mark-up harga-harga dilakukan oleh rekan-rekannya atau organisasinya, tetapi karena sudah menjadi kebiasaan dan setiap orang juga mendapatkan "manfaatnya", maka selanjutnya Pegawai baru tersebut memilih berdiam diri, bahkan akhirnya ikut terlibat dalam praktek yang melawan moralitas dan etika umum.

1. Diskusikan apakah tindakan guru dalam kasus pertama dan tindakan pegawai baru dalam kasus yang kedua dapat dimaafkan ? Jelaskan alasannya !
2. Nilai-nilai etika manakah yang kemungkinan dilanggar dalam kedua kasus tersebut ? Diskusikan landasan hukum dan perundang-undangan yang dilanggar dalam kedua kasus tersebut masing-masing !
3. Bagaimana rekomendasi tindakan yang dapat diterapkan untuk mengatasi permasalahan dalam kedua kasus tersebut?
4. Bagaimana sikap dan pendapat para praja jika dalam pelaksanaan tugas sebagai Pegawai Negeri Sipil nanti dihadapkan kepada persoalan-persoalan etika dan moralitas sebagaimana halnya kedua kasus tersebut atau dalam bentuk lainnya ? Jelaskan bagaimana tindakan yang seharusnya dilakukan jika para praja diharapkan dapat mengatasi situasi tersebut?

PENUTUP

Sesuai dengan tujuan instruksional umum modul "Etika Pemerintahan" untuk Praja diharapkan mampu memahami dan menjelaskan Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah, mampu menganalisa isu-isu Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah, yang berkembang di masyarakat.

Diharapkan pula Praja mampu menginternalisasi Etika dan Moralitas, Etika Pemerintahan, Nilai-nilai Keutamaan dalam Pemerintahan, Etika Kepemimpinan Pemerintahan, Konsep Etika Birokrasi Pemerintah, Etika Aparatur dalam Pelayanan Publik, Etika Organisasi Pemerintah, dan Standar Etika Organisasi Pemerintah dalam kehidupan sehari-hari.

Sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya kemampuan menganalisis permasalahan dalam penerapan etika organisasi pemerintah, modul ini telah pula dilengkapi dengan beberapa contoh kasus yang sederhana, yang dapat dikembangkan kajian dan analisisnya melalui diskusi di antara para Praja.

Keseluruhan materi modul yang sederhana ini diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran yang cukup memadai dan efektif dalam meningkatkan kompetensi kognitif, afektif, maupun psikomotorik para Praja, sehingga mampu memiliki kemampuan menganalisis dan menerapkan norma-norma.

DAFTAR PUSTAKA

Arif Awaludin. 2011. Rekonstruksi Perlindungan Hukum Terhadap Penyingkap Korupsi (Studi Kasus Budaya Hukum Aparatur Sipil Negara Menyingkap Korupsi Birokrasi Di JawaTengah), disertasi, Universitas Diponegoro Semarang.

Bayu Suryaningrat. 1984. Etika Administrasi Negara, Etika Pemerintahan, Etika Jabatan, Bandung : Pustaka, Denhardt, KG. 1988. The ethics of public service: resolving moral dilemmas in the public organizations, New York: Greewood Press.

Dwiyanto Agus, Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtiari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhamad. 2002. Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM :Yogyakarta.

Edy Topo Azhari. 2003. Upaya Meningkatkan Kinieja Pelayanan Publik".Makalah. Disampaikan dalam Seminar Lokakarya Nasional Dimensi Politik Pelayanan Publik: Partisipasi, Transparansi & Akuntabilitas pada tanggal 8-9 Oktober 2003 di Hotel Indonesia Jakarta.

Harbani Pasolong. 2007. Teori Administrasi Publik, Bandung: Alfabeta.

Indrawijaya, Adam I. 1986. Perilaku Organisasi, Penerbit Sinar Baru : Bandung.

Japan Association For Civil Service Training and Education, "How To Win Public Confidence As Government Officials": 100 Sheets For Effective And Efficient Public Administration.

Jabbra, J.G dan Dwivedi, O.P. 1989. Public Service Accountability. Conneticut: Kumarian Press, Inc.

Kumorotomo, Wahyudi. 1992. Etika administrasi Negara. Rajawali Pers, Jakarta.

Martins, Jr (ed). 1979. Professional Standards and Ethics. Washington, DC: ASPA Publisher.

Mustopadidjaja, AR. 1997. Transformasi Manajemen Menghadapi Globalisasi Ekonomi, dalam Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1. No. 1, 1997, ISSN 1410-5101, PP PERSADI, Jakarta.

Mustopadidjaja, AR, dan Desi Fernanda. 2000. Manajemen Pembangunan Nasional: Kebijakan, Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengawasan, makalah disampaikan pada Suskomsos TNI – TA 1999/2000, SESKO TNI, LAN-RI, Bandung, 28 Februari 2000.

Nainggolan, H. 1983. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, Jakarta : LPT. Inaltu.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector, Reading Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.Inc.

Sudiman, Drs. 2001. Modul Diklat Prajabatan Golongan Ill: Kepegawaian, Jakarta: LAN-RI.

Suhady, Idup dan Desi Fernanda, Modul Diklatpim Tingkat IV: Dasar Dasar Kepemerintahan Yang Balk, Jakarta, LAN RI.

Supriyadi, Gering, Drs., MM. 2001. Modul Diklat Pajabatan Golongan Ill :Etika Birokrasi, Jakarta: LAN-RI.

Syafiie, Inu Kencana, Djamaludin Tandjung, dan Supardan Mordeong. 1999. llmu Administrasi Publik, Jakarta, Penerbit Rineka Cipta. The Liang Gie. 2006. Etika Administrasi Pemerintahan. Jakarta: Universitas Terbuka.

UNDP. 1997. Governance for Sustainable Development - A Policy Document, New York : UNDP, 1999, UNDP and Governance: Experiences and Lesson Learned, Lesson Learned Series No. 1, New

York: UNDP Management Development and Governance Division, Downloaded Internet document file.

Wallis, Malcolm. 1989. Bureaucracy: Its Roles In The Third Worid Development, Basingstoke: London, McMillan Publisher Ltd.

Wachs, M. 1985. Ethics in Planning Center for Urban Policy Research. The State University of New Jersey.

Wahyudi Kumorotomo. 2006.Pelayanan yang Akuntabel dan Bebas dari KKN, dalam Agus Dwiyanto,ed .2006. Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

DAFTAR PERUNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Daeri Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian

Pelaksanaan Pekerjaan.

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Rancangan Peraturan Pemerintah Tahun 2003 mengenai Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, dikeluarkan oleh Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, tahun 2003.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintahan.