

# ETIKA PEMERINTAHAN







Dr. Drs. ISMAIL, M.Si

# ETIKA PEMERINTAHAN

*Norma, Konsep, dan Praktek Etika Pemerintahan*

 Lintang  
rasi aksara books



Etika Pemerintahan

Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara  
Pelayanan Pemerintahan

(c) Dr. Drs. ISMAIL, M.Si

Editor: M. Nasrudin, MH

Penataletak: Tim Lintang

Desainer sampul: Nuria Indah, M.Sn

Diterbitkan oleh

**Lintang Rasi Aksara Books**

Krapyak Wetan No 40 RT 02/54 Panggungharjo, Sewon, Bantul

DI Yogyakarta 55188 [www.lintangpublishing.com](http://www.lintangpublishing.com)

[redaksi.lintang@gmail.com](mailto:redaksi.lintang@gmail.com)

SMS Hotline 082 136 494 386

**Kantor Redaksi Lampung**

Bumiharjo No 39B Batanghari, Lampung Timur 34381

[redaksi@lintangpublishing.com](mailto:redaksi@lintangpublishing.com)

SMS Hotline 081 542 036 039

**KATALOG DALAM TERBITAN: PERPUSTAKAAN NASIONAL**

Etika Pemerintahan; Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan

Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan/Ismail

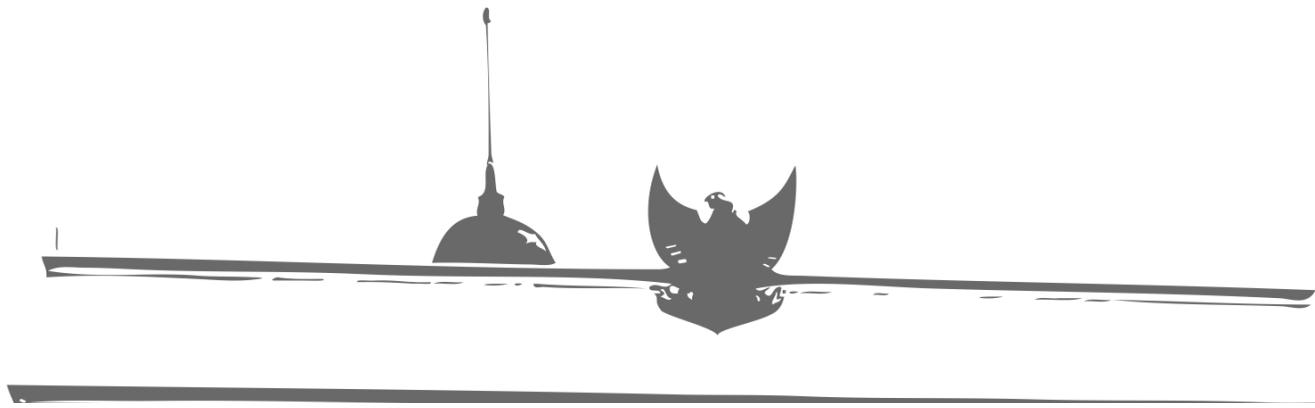
Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books, 2017

15,5 x 23 cm; viii + halaman,

Cetakan 1, April 2017

ISBN: 978-602-7802-





# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>VII</b>
<b>BAB I</b>	
<b>KONSEP DAN PENGERTIAN ETIKA PEMERINTAHAN</b>	
1.1 Pengertian Dasar Etika .....	1
1.2. Pengertian Pemerintahan.....	9
1.3 Pengertian Etika Pemerintahan.....	11
1.4 Pentingnya Etika dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	12
Rangkuman.....	15
Latihan .....	16
<b>BAB II</b>	
<b>HAM, KEKUASAAN, DAN DEMOKRASI</b>	
2.1 Konsep HAM dan Penerapannya .....	17
2.2 Konsep Kekuasaan dan Legitimasi Pemerintahan.....	20
2.3 Demokrasi dan Pemerintahan yang Etis.....	24
Rangkuman.....	32
Latihan .....	33

### **BAB III**

#### **SUMBER-SUMBER ETIKA PEMERINTAHAN**

3.1 Relativitas Etika Pemerintahan.....	35
3.2 Pancasila sebagai Sumber Etika Pemerintahan.....	37
3.3 Nilai Agama sebagai Sumber Etika Pemerintahan.....	41
3.4 Nilai Budaya Indonesia sebagai Sumber Etika .....	42
Rangkuman.....	44
Latihan .....	45

### **BAB IV**

#### **ASAS UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

4.1 Asas-asas Umum dalam Penyelenggaran Pemerintahan	47
4.2 Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih Bebas KKN52	
Rangkuman.....	59
Latihan.....	60

### **BAB V**

#### **PATOLOGI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

5.1 Jenis Korupsi dan Bahaya Korupsi.....	63
5.2 Bentuk Kolusi dan Dampaknya dalam Pemerintahan.....	68
5.3 Bentuk Nepotisme dan Dampaknya bagi Pemerintahan	71
Rangkuman.....	73
Latihan.....	75

### **BAB VI**

#### **PEMBINAAN ETIKA APARATUR SIPIL NEGARA**

6.1 Hak dan Kewajiban PNS .....	77
6.2 Larangan-larangan bagi PNS .....	79
6.3 Penilaian Pekerjaan PNS .....	82
Rangkuman .....	86
Latihan .....	87



## **BAB VII**

### **AKUNTABILITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

7.1 Konsep Akuntabilitas.....	89
7.2 Dimensi Pertanggungjawaban.....	92
Rangkuman.....	104
Latihan.....	104

## **BAB VIII**

### **NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA**

8.1 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perilaku Aparatur Sipil Negara.....	105
8.2 Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu Legislatif dan Pemilihan Kepala Daerah .....	107
8.3 Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Kepentingan/ Konflik serta Netralitas Birokrasi dan Strategi Menumbuhkan Netralitas Birokrasi.....	113

## **BAB IX**

### **ETIKA DALAM PELAYANAN PEMERINTAHAN**

9.1 Hak Dasar Warga Negara dalam Pelayanan Umum.....	125
9.2 Menjelaskan Etika dalam Pelayanan Umum.....	127
9.3 Model Kualitas Pelayanan untuk Membangun Kepercayaan Publik.....	136
Rangkuman.....	142
Latihan.....	144

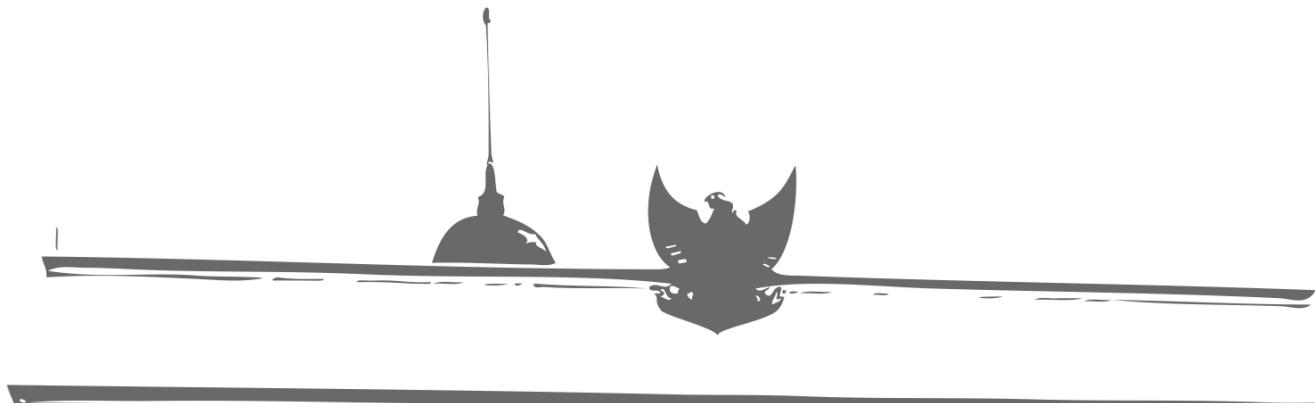
## **BAB X**

### **KODE ETIK APARATUR SIPIL NEGARA**

10.1 Pentingnya Kode Etik Aparatur Sipil Negara.....	145
10.2 Panca Prasetya Korpri sebagai Bagian Kode Etik Aparatur Sipil Negara.....	149
Rangkuman.....	157
Latihan .....	159



<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>161</b>
<b>BIOGRAFI.....</b>	<b>165</b>
<b>INDEKS .....</b>	<b>1</b>



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke Hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga penulisan buku Etika Pemerintahan ini dapat diselesaikan. Buku ini sengaja ditulis untuk memberikan pemahaman kepada pembelajar kajian pemerintahan dan para praktisi pemerintahan mengenai konsep, norma etika pemerintahan serta prakteknya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pasca reformasi 1998, Indonesia dihadapkan pada sebuah situasi yang dilematis. Pada satu sisi, demokratisasi telah memberikan kebebasan yang luas bagi setiap orang, termasuk para penyelenggara negara, untuk berekspresi dan mengaktualisasikan diri di ruang publik. Rekrutmen jabatan-jabatan publik telah terbuka untuk umum dan dilaksanakan melalui sebuah proses yang demokratis dan tanpa diskriminasi. Struktur dan pola penyelenggaraan pemerintahan yang semula tertutup dan didominasi oleh birokrasi telah dirubah, dengan membuka seluas-luasnya kepada publik untuk terlibat. Pada akhirnya, hubungan kelembagaan antara birokrasi dan unsur non-birokrasi tersebut menjadi semakin cair dan fleksibel.

Namun demikian, perubahan sebagaimana tersebut di atas ternyata tidak diiringi dengan sebuah pedoman tata berperilaku yang mengakar kepada nilai dan norma sosial, agama dan hukum yang berlaku di Indonesia. Pada akhirnya, muncullah fenomena-fenomena baru berupa perilaku, tindakan dan bahkan kebijakan pemerintahan yang dipandang tidak sesuai dengan standar etika bangsa Indonesia yang seharusnya. Mereka telah menjadi bagian dari diskusi publik yang sangat menarik mengenai bagaimana seharusnya para penyelenggara negara bersikap, atau bagaimana seharusnya etika pemerintahan di Indonesia diterapkan.

Tuntutan publik terhadap tampilan pemerintahan dan penyelenggara pemerintahan yang beretika dan melayani semakin tinggi, karenanya pemahaman tata kelola pemerintahan yang beretika menjadi keniscayaan, institusi pemerintahan dengan berbagai kelembagaannya yang diselenggarakan para praktisi pemerintahan termasuk aparatur sipil negara perlu memahami konsep, norma dan praktek etika pemerintahan.

Buku ini bisa menjadi panduan bagi penyelenggara pemerintahan serta menjadi kajian bagi pembelajar pemerintahan khususnya mahasiswa yang menekuni kajian pemerintahan dan yang akan menjadi praktisi pemerintahan. Buku ini membahas konsep etika pemerintahan, moralitas, sumber etika, azas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, kekuasaan dan demokratisasi, kode etik pembinaan etika aparatur sipil negara, serta etika pelayanan pemerintahan.

Mengulas tema sentral mengenai etika pemerintahan dengan cara yang mudah difahami. Buku ini sangat direkomendasikan sebagai bahan bacaan bagi para kalangan akademik seperti dosen, peneliti dan mahasiswa, kalangan penyelenggara negara baik di jajaran eksekutif, legislatif maupun eksekutif, dan khalayak umum pada umumnya.

Ucapan terima kasih kepada pembelajar kajian pemerintahan para praja Institut Pemerintahan Dalam Negeri, karena materi dalam buku ini merupakan bahasan dan diskusi yang dinamis kelas

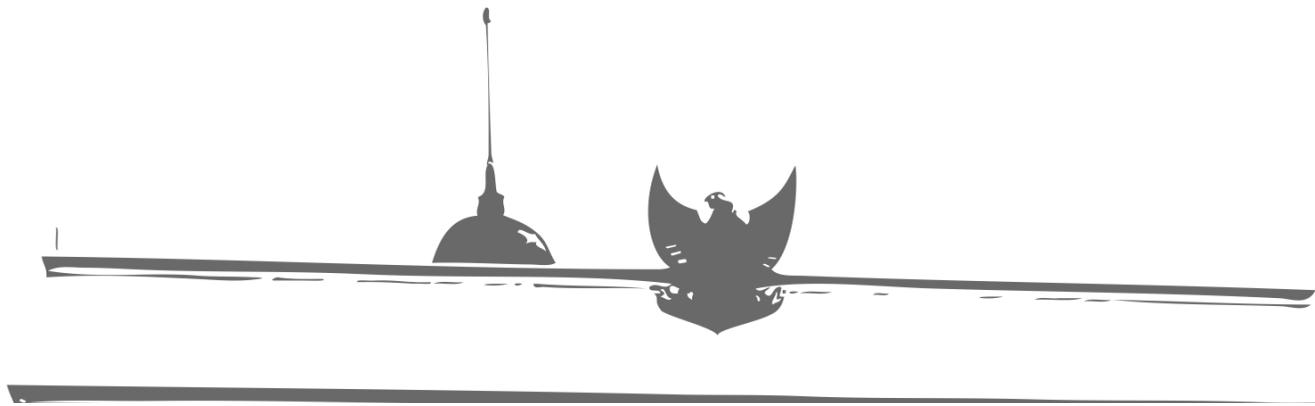
kuliah mata kuliah Etika Pemerintahan, dan tentunya buku ini dapat selesai karena diskusi yang konstruktif dengan para kolega sesama dosen mata kuliah Etika Pemerintahan baik di IPDN kampus Jatinangor maupun para pendidik di Kampus IPDN Bukittinggi, serta para sahabat yang sudah menjadi keluarga besar pada Fakultas Politik Pemerintahan IPDN Kampus Jatinangor.

Tidak ada gading yang tak retak. Buku ini masih memiliki banyak kelemahan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun bagi penyempurnaan penulisan akan diterima dengan senang hati oleh penulis. Tidak lupa terimakasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada semua pihak yang turut terlibat dalam penulisan buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua.

Jatinangor, September 2016

Dr. Drs. Ismail Nurdin, M.Si





# BAB I

## KONSEP DAN PENGERTIAN ETIKA PEMERINTAHAN

### 1.1 PENGERTIAN DASAR ETIKA

#### 1.1.1 Arti Etika Secara Etimologis, Filosofis, dan Perkembangannya

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

Etika filosofis secara harfiah dapat dikatakan sebagai etika yang berasal dari kegiatan berfilsafat atau berfikir, yang dilakukan oleh manusia. Oleh sebab itu, etika merupakan bagian dari filsafat; etika lahir dari filsafat. Frankena dalam Sumaryadi (2010) mengemukakan bahwa etika merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai salah

satu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas sangat diperlukan dalam masyarakat karena perannya sebagai panduan bertindak (*action guides*).

Selanjutnya etika senantiasa dibicarakan, dipelajari sebagai ilmu, maka akan muncul berbagai rumusan definisi etika. Rumusan definisi etika secara jelas dalam perkembangan sebagaimana dirumuskan oleh para etikawan (YP. Wisok, 2009: 15-16) yaitu:

*Ethics is the study of right and wrong.* Etika adalah studi tentang yang benar dan yang salah, artinya bahwa yang dimaksud adalah benar atau salahnya tindakan manusia. Etika dalam studi ini masih terlalu sempit karena terlalu legalistik atau etika hanya memperhatikan benar atau salahnya tindakan manusia menurut peraturan yang berlaku.

*Ethics is the study of moral.* Etika adalah studi tentang pandangan moral dan tindakan manusia. Definisi ini secara tepat menunjukkan objek material etika. Adapun secara objek formal etika bersama ilmu-ilmu yang lainnya, seperti sosiologis dan antropologi memberi pembatasan terhadap pandangan moral.

*Ethics is not the study of what is, but of what ought be.* Etika bukanlah studi tentang apa yang ada melainkan apa yang seharusnya.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka pengertian dan definisi etika dari para filsuf atau ahli berbeda dalam pokok perhatiannya antara lain:

1. Merupakan prinsip-prinsip moral yang termasuk ilmu tentang kebaikan dan sifat dari hak (*The principles of morality, including the science of good and the nature of the rights*).

2. Pedoman perilaku, yang diakui berkaitan dengan memperhatikan bagian utama dari kegiatan manusia (*The rules of conduct, recognize in respect to a particular class of human actions*).
3. Ilmu mengenai watak manusia yang ideal, dan prinsip-prinsip moral sebagai individual (*The science of human character in its ideal state, and moral principles as of an individual*).
4. Merupakan ilmu mengenai suatu kewajiban (*The science of duty*).

Pencapaian etika dalam usaha manusia untuk memakai akal budi dan daya fikirannya dalam pemecahan masalah setiap kehidupan, tindakan yang terbaik mengarah kepada kebenaran, kebaikan, dan ketepatan. Etika secara lebih luas tidak hanya bicara baik dan buruk tetapi lebih dari itu, yaitu bertindak secara “benar, baik, dan tepat”. Memang sesuatu yang susah dan berat, etika dapat mencapai ketiga hal dimaksud, tetapi arah dan tujuan untuk selalu berbuat yang menguntungkan semuanya sangat jelas dan memerlukan upaya-upaya yang sangat keras dalam mencapai ketiga hal dimaksud.

Untuk mencapai etika berbicara tentang apa yang “benar”, apa yang “baik” dan apa yang “tepat” diperlukan suatu patokan untuk berfikir secara etis. Menurut Dossy IP dan Bernanrd LT (2011: 16-18) terdapat 3 (tiga) cara etika berfikir secara etis untuk mencapai benar, baik, dan tepat, yaitu:

1. *Deontologis*, adalah cara berfikir etis yang mendasarkan diri pada hukum, prinsip, atau norma objektif yang dianggap harus berlaku dalam situasi dan kondisi apa pun. Suatu tindakan yang dapat dikategorikan dalam etika deontologis adalah melaksanakan kewajiban terhadap tugas dan fungsi yang didasarkan pada hukum dan norma sosial yang dipergunakan.



2. Tindakan ini perlu adanya sifat yang dapat merealisasikan suatu kewajiban yang didasarkan pada hukum, sifat tersebut adalah kejujuran, bersikap adil, taat pada hukum, dan saling menghormati.
3. *Teleologis, teleos*, artinya tujuan. Cara berfikir teleologis ini bukan tidak mengacuhkan atau mengindahkan terhadap hukum. Lebih jauh berfikir teleologis tetap mengakui prinsip-prinsip hukum, tetapi keberadaan hukum bukan merupakan ukuran terakhir. Tujuan dan berikut akibatnya lebih penting dan lebih diprioritaskan daripada hukum, akan tetapi dilihat terlebih dahulu kapan etika teleologis ini diterapkan.
4. Pertanyaan selanjutnya yang lebih sentral dalam etika teleologis menurut Dossy IP dan Bernard LT (2011: 17) ialah “apakah suatu tindakan itu bertolak dari tujuan yang baik? Dan apakah tindakan yang tujuannya baik, itu juga berakibat baik?”. Cara berfikir teleologis, oleh karenanya tidak berfikir menurut kategori “benar” dan “salah”, tapi menurut kategori “baik” dan “jahat”. Betapapun “salah”nya, tapi kalau berangkat dari tujuan “baik” dan akibatnya “baik”, maka tindakan itu baik secara etis.
5. *Kontekstual*. Etika dalam hal ini yang paling penting untuk ditanyakan sebelum melakukan sesuatu, bukanlah apa yang secara universal “benar”, bukan pula apa yang secara umum “baik” tetapi apa yang secara kontekstual paling pantas dan paling bisa dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, bukan yang “benar” dan “baik”, tetapi apa yang secara kontekstual paling “tepat” untuk dilakukan saat itu. Etika ini memprioritaskan situasi dan kondisi sebagai pertimbangan pokok dalam melakukan keputusan etis.

Berdasarkan ketiga cara berfikir secara etis dimaksud, maka untuk dapat dicapai suatu etika yang mengandung kebenaran, kebaikan dan ketepatan diperlukan upaya yang sangat keras dan mungkin



sulit untuk diwujudkan. Selalu berusaha dan mengarah kepada pencapaian yang baik, benar dan tepat dalam situasi dan kondisi apa pun dan berusaha untuk mengurangi tindakan yang merugikan semua pihak merupakan sebuah pedoman dalam melakukan tindakan.

### **1.1.2 Moral dan Etika**

Etika sering disamakan artinya dengan moral. Akan tetapi pada prinsipnya moral dan etika berbeda secara perspektif dan esensi pengertiannya. Nugroho (2000) menyatakan bahwa moral adalah ajaran tentang perilaku yang baik dan buruk, sedangkan etika adalah cabang filsafat yang secara teoretik menyoroti, menganalisis dan mengevaluasi ajaran-ajaran tersebut, tanpa mengajukan sendiri suatu ajaran tentang mana perilaku yang baik dan mana perilaku yang buruk.

Selain itu, Magnis Suseno dalam Sumaryadi (2010) menyatakan etika dibedakan dari ajaran moral. Ajaran moral sifatnya operasional, artinya langsung mengajarkan orang bagaimana harus hidup baik. Ajaran moral adalah rumusan sistematis terhadap anggapan apa yang bernilai dan serta kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan manusia. Sedangkan etika merupakan ilmu tentang norma-norma, nilai-nilai dan ajaran-ajaran moral, dengan kata lain etika adalah ilmu yang kritis. Etika menyediakan sarana rasional untuk mempertanyakan keabsahan norma-norma moral dan merumuskan syarat-syarat keabsahannya.

Setiap perilaku manusia ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut serta prinsip-prinsip moral yang dipegangnya. Dengan demikian, moral itu sendiri merupakan suatu sistem nilai yang menjadi dasar bagi dorongan atau kecenderungan bertindak. Nilai-nilai moral menurut Kumorotomo (2007) mempunyai karakteristik berikut.

#### **1. Primer**



Moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat (*appetitive basis*) yang paling utama sehingga termasuk ke dalam nilai primer.

2. Riil

Nilai moral bukan sekedar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak mempercayai nilai moral yang bersangkutan.

3. Terbuka

Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan universalitasnya.

4. Bisa bersifat positif maupun negatif

Secara historis kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya. Moral bisa berciri larangan-larangan maupun anjuran-anjuran.

5. Orde Tinggi atau Arsitektonik

Nilai-nilai yang ordenya rendah (terutama orde pertama) tidak memiliki ciri intrinsik yang mengatur nilai-nilai yang lainnya. Suatu pengaturan yang melibatkan segala macam tindakan lainnya yang penting bagi moralitas, baik berupa ketaatan pada peraturan maupun pedoman-pedoman spiritual.

6. Absolut

Moralitas pada manusia mestinya bebas dari sifat-sifat mementingkan diri sendiri yang terdapat pada kehendak-kehendak relatif.

Oleh karena itu, nilai-nilai yang terdapat pada moral sangatlah spesifik. Secara spiritual maupun behavioral ia mencerminkan keluhuran budi manusia dan menjadi pedoman paling asasi dari tindakan-tindakannya. Sebagai nilai absolut dan *riil*, moral berkenaan dengan hasrat dan dorongan hakiki pada manusia yang diciptakan dengan kelengkapan akal dan pikiran.

Pada umumnya kajian-kajian tentang moral atau moralitas dibagi 3 (tiga) kelompok bidang kajian menurut Supardi dan Romli (2003), yaitu kognisi, afeksi, dan perilaku/psikomotorik. Berturut-turut unsur ini akan menentukan pemikiran, emosi, dan perilaku manusia.

#### 1. Unsur Kognisi

Unsur cipta sebagai salah satu bagian dari budi manusia mengarah pada terciptanya ilmu pengetahuan yang melahirkan manusia mempunyai akal, menghasilkan ilmu pengetahuan.

Etika bagi kehidupan manusia baik individu maupun sosial, berkenaan dengan standar etika dan nilai absolut atau relatif, nilai moral universal, moral agama serta etika kekuasaan. Dengan demikian, etika yang mengandung unsur moralitas bertolak pada ilmu pengetahuan.

Moral bersifat objektif yang datang dari pengaruh luar yang berlaku dalam suatu masyarakat atau kelompok sosial yang mengharuskan individu berbuat sesuatu dengan norma di dalamnya.

#### 2. Unsur Afeksi

Seorang individu sebagai anggota masyarakat memerlukan penyesuaian diri dalam masyarakatnya, termasuk bertingkah-tanduk sesuai dengan etika moral yang berlaku. Untuk itu, ia harus mempunyai pengetahuan keterampilan mengenai pelaksanaan nilai-nilai etika, agar mampu bergaul sebagai anggota masyarakat.

#### 3. Unsur Perilaku/Psikomotorik

Sebagai proses mempelajari, seorang individu akan mempunyai keterampilan dan diharapkan dari keterampilan tersebut akan menjadi dasar perilaku seorang individu. Dalam hal ini, perilaku yang diharapkan adalah perilaku etika moral yang sesuai dengan norma dalam masyarakat lingkungannya.



### 1.1.3 Etika dan Etiket

K. Bertens (2000) membedakan istilah etika dan etiket sebagai berikut:

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

berpegang pada etiket dan sekaligus munafik. Tapi orang yang etis sifatnya tidak mungkin munafik, sebab seandainya munafik, hal itu dengan sendirinya berarti tidak bersifat etis. Sehingga orang yang bersikap etis adalah orang yang sungguh-sungguh baik.

## 1.2. PENGERTIAN PEMERINTAHAN

Secara etimologis, istilah pemerintahan berasal dari kata dasar “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, aba-aba, atau komando. Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin: *gubernare*, *greek kybernan* yang berarti mengemudikan atau mengendalikan.

Secara umum pemerintah merupakan organisasi, badan, lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Menurut C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions* menyebutkan bahwa “*Government is therefore that organization in which is vested the rights to exercise sovereign powers*”. Pemerintahan adalah organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Jadi pemerintah diartikan sebagai organisasi atau lembaga. Sumaryadi (2010) mengemukakan bahwa pemerintahan merupakan organisasi yang memiliki:

1. otoritas memerintah dari sebuah unit politik,
2. kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political society*)
3. *aparatus* yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan
4. kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.



Finer (1974) menyatakan bahwa istilah “*government*” paling sedikitnya mempunyai empat arti, yaitu:

1. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*The activity or the process of governing*);
2. Menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara dimana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*);
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charged with the duty of governing*);
4. Menunjukkan cara, metode, atau sistem yang digunakan untuk memerintah masyarakat tertentu (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

Jadi S.E Finer mengakui ada pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas. Dengan adanya pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas, maka terdapat pula pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut ajaran tripraja, pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi eksekutif saja, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi segala kegiatan dari pemerintah dalam arti sempit atau perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Dalam perspektif *cybernologik*, menurut Ndraha (2003) pemerintahan didefinisikan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan) akan pelayanan publik dan pelayanan *civil*; badan yang berfungsi sebagai prosesor (pengelola, *provider*)-nya disebut **pemerintah**; konsumen produk-produk pemerintahan disebut **yang diperintah**; hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah disebut

**hubungan pemerintahan;** personil pemerintah disebut **aktor pemerintah;** dan aktor yang melakukan tugas tertentu disebut **artis pemerintahan.** Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan merupakan sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan *civil*.

Menurut Ndraha (2003), sistematika pemerintahan yang terkait dengan pemerintah umum sebagai berikut:

1. Pemerintahan digolongkan menjadi dua yakni pemerintahan konsentratif dan pemerintahan dekonsentratif.
2. Pemerintahan dekonsentratif terdiri dari pemerintahan luar negeri dan pemerintahan dalam negeri.
3. Pemerintahan dalam negeri meliputi pemerintahan sentral dan pemerintahan desentral.
4. Pemerintahan sentral meliputi pemerintahan umum dan bukan pemerintahan umum yang berupa urusan pertahanan keamanan, luar negeri, yustisi, dan moneter.

### 1.3 PENGERTIAN ETIKA PEMERINTAHAN

Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Sumaryadi (2010) menyatakan bahwa etika pemerintahan mengacu pada kode etik profesional khusus bagi mereka yang bekerja dan untuk pemerintahan. Etika pemerintahan melibatkan aturan dan pedoman tentang panduan bersikap dan berperilaku untuk sejumlah kelompok yang berbeda dalam lembaga pemerintahan, termasuk para pemimpin terpilih (seperti presiden dan kabinet menteri), DPR (seperti anggota parlemen), staf politik dan pelayan publik.



Kelompok-kelompok ini dihadapkan dengan berbagai pertanyaan etika yang sulit dan sangat unik. Bolehkah seorang pejabat publik dapat menyewa perusahaannya sendiri untuk bekerja bagi pemerintah? Bolehkah wakil-wakil terpilih diizinkan untuk menerima hadiah mahal dari kelompok-kelompok lobi? Bagaimana seharusnya pegawai negeri memperlakukan rekan sekerja atau bawahan? Etika pemerintahan mengidentifikasi sikap dan tingkah laku yang tepat dalam setiap situasi dan menetapkan aturan-aturan perilaku bagi para pejabat publik untuk mengikutinya.

Etika pemerintahan merupakan etika terapan yang berperan dalam urusan pengaturan tata kelola pemerintah. Etika pemerintahan merupakan bagian dari yurisprudensi praktis (*practical jurisprudence*) atau filosofi hukum (*philosophy of law*) yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintahan.

Etika pemerintahan mencakup isu-isu kejujuran dan transparansi dalam pemerintahan, yang pada gilirannya berurusan dengan hal-hal seperti; penyuapan (*bribery*); korupsi politik (*political corruption*); korupsi polisi (*police corruption*); etika legislatif (*legislatif ethics*); etika peraturan (*regulatory ethics*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); pemerintahan yang terbuka (*open of government*); etika hukum (*legal ethics*).

## 1.4 PENTINGNYA ETIKA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

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.
2. Kejujuran baik terhadap diri sendiri maupun terhadap manusia lainnya (*honesty*).

3. Keadilan dan kepatutan merupakan sikap yang terutama harus diperlakukan terhadap orang lain.
4. Kekuatan moralitas, ketabahan serta berani karena benar terhadap godaan (*fortitude*).
5. Kesederhanaan dan pengendalian diri (*temperance*).
6. Nilai-nilai agama dan sosial budaya termasuk nilai agama agar manusia harus bertindak secara profesional dan bekerja keras.

Etika pemerintahan berhubungan dengan keutamaan yang harus dilaksanakan oleh para elit pejabat publik dan staf pegawai pemerintahan. Wujud etika pemerintahan adalah aturan-aturan ideal yang dinyatakan dalam UUD baik yang dikatakan oleh dasar negara (Pancasila) maupun dasar-dasar perjuangan negara (Teks Proklamasi). Dalam hal ini, etika pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat elit politik untuk bersikap jujur, amanah, 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 dan moral sangat penting dalam pemerintahan, dalam hal ini dengan adanya etika dalam pemerintahan maka pemerintahan akan berjalan dengan lebih baik. Para aparatur pemerintahan memiliki kesadaran moral yang tinggi pada para politisi, pemerintah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya, sehingga kejujuran, kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan.

Ada beberapa alasan mengapa etika pemerintahan penting diperhatikan dalam pengembangan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel, menurut Dwiyanto (2000) bahwa;

= *Pertama*, masalah-masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah di masa mendatang akan semakin kompleks. Modernitas masyarakat yang semakin meningkat telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin



banyak dan kompleks dan harus diselesaikan oleh birokrasi pemerintah.

- Dalam kasus pembebasan tanah, misalnya pilihan yang dihadapi oleh para pejabat birokrasi seringkali bersifat dikotomis dan dilematis. Mereka harus memilih antara memperjuangkan program pemerintah dan memperhatikan kepentingan masyarakatnya. Masalah-masalah yang ada dalam *grey area* seperti ini akan semakin banyak dan kompleks seiring dengan meningkatnya modernitas masyarakat. Pengembangan etika birokrasi mungkin bisa fungsional terutama dalam memberi *policy guidance* kepada para pejabat birokrat untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi.
- *Kedua*, keberhasilan pembangunan yang telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Dinamika yang terjadi dalam lingkungan tentunya menuntut kemampuan birokrasi untuk melakukan *adjustment* agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya.

Dalam praktek pemerintahan di negara-negara berkembang, praktek penyimpangan seperti korupsi, suap, kolusi dan nepotisme akan tetap semakin marak dijalankan, apabila pejabat publik dan aparat birokrasinya ingin memperkaya diri dengan cara mencuri dan merampok kekayaan rakyat yang dititipkan melalui negara. Oleh sebab itu, sangat penting untuk diberlakukan penerapan etika dalam kehidupan pejabat publik, aparat pemerintah baik secara individu maupun secara kolektif.



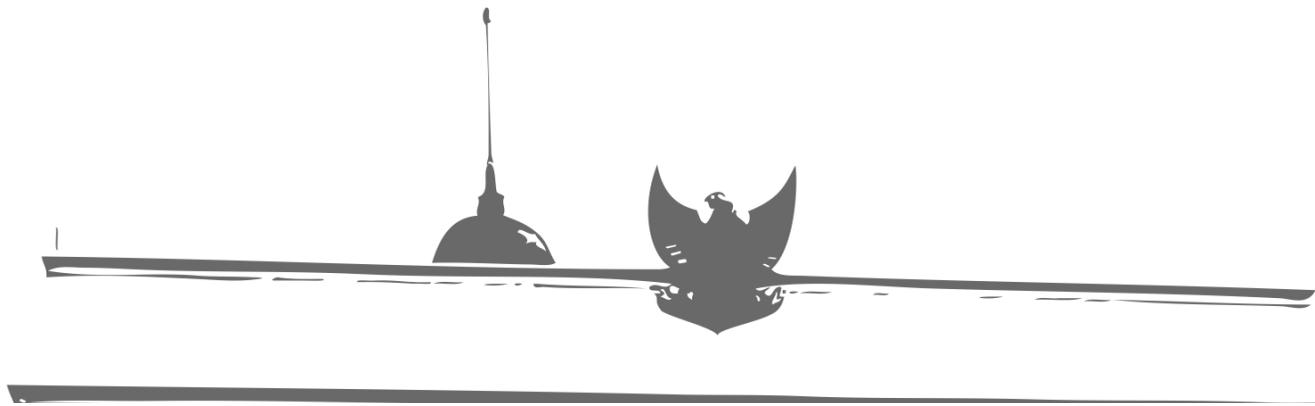
## RANGKUMAN

- ❑ Etika merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran-pembenaran filosofis. Sebagai salah satu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas sangat diperlukan dalam masyarakat karena perannya sebagai panduan bertindak (*action guides*).
- ❑ Pencapaian etika dalam usaha manusia untuk memakai akal budi dan daya pikirannya dalam pemecahan masalah setiap kehidupan, tindakan yang terbaik mengarah kepada kebenaran, kebaikan dan ketepatan.
- ❑ Dalam perspektif *cybernologik*, menurut Ndraha (2003) pemerintahan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan) akan pelayanan publik dan pelayanan sivil; badan yang berfungsi sebagai prosesor (pengelola, *provider*)-nya disebut pemerintah.
- ❑ Etika pemerintahan merupakan etika terapan yang berperan dalam urusan pengaturan tata kelola pemerintah. Etika pemerintahan merupakan bagian dari yurisprudensi praktis (*practical jurisprudence*) atau filosofi hukum (*philosophy of law*) yang mengatur urusan pemerintah dalam hubungannya dengan orang-orang yang mengatur dan mengelola lembaga pemerintahan.
- ❑ Etika pemerintahan mencakup isu-isu kejujuran dan transparansi dalam pemerintahan, yang pada gilirannya berurusan dengan hal-hal seperti; penyuapan (*bribery*); korupsi politik (*political corruption*); korupsi polisi (*police corruption*); etika legislatif (*legislatif ethics*); etika peraturan (*regulatory ethics*); konflik kepentingan (*conflict of interest*); pemerintahan yang terbuka (*open of government*); etika hukum (*legal ethics*).
- ❑ Etika dan moral sangat penting dalam pemerintahan, dalam hal ini dengan adanya etika dalam pemerintahan maka pemerintahan akan berjalan dengan lebih baik. Para aparatur pemerintahan memiliki kesadaran moral yang tinggi pada para

politisi, pemerintah dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya, sehingga kejujuran, kebenaran dan keadilan dapat diwujudkan.

## LATIHAN

1. Terdapat 3 (tiga) cara etika berfikir secara etis untuk mencapai benar, baik dan tepat menurut Dossy IP dan Bernanrd LT. Sebutkan dan jelaskan!
2. Jelaskan perbedaan etika dengan moral?
3. Menurut C.F Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions* menyebutkan bahwa “*Government is therefore that organizations in which is vested the right to exercise sovereign powers*”, jelaskan!
4. Finer menyatakan bahwa istilah “*government*” paling sedikitnya mempunyai empat arti, jelaskan!
5. Jelaskan apa yang dimaksud dengan etika pemerintahan?



## BAB II

# HAM, KEKUASAAN, DAN DEMOKRASI

### 2.1 KONSEP HAM DAN PENERAPANNYA

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak dasar dan kebebasan dimana semua manusia berhak atasnya. Konsep HAM didasarkan pada keyakinan bahwa semua manusia diberkahi dengan hak tertentu hanya karena alasan sebagai manusia. James (1992) menyatakan HAM sifatnya universal dalam arti semua orang memiliki dan harus bergembira karena HAM dan menjadi bebas dalam pengertian bahwa HAM itu eksis dan tersedia sebagai standar justifikasi dan krisisme apakah HAM itu eksis dan tersedia sebagai standar justifikasi dan krisisme apakah HAM diakui atau tidak dan dilaksanakan atau tidak oleh sistem hukum (*by the legal system*) atau pejabat dan pemerintah satu negara.

HAM bertujuan mengidentifikasi prasyarat penting baik yang negatif maupun positif bagi pentingnya satu kehidupan minimal yang baik (*a minimally good life*), seperti hak untuk menentang kekerasan. Aspirasi ini telah diabadikan dalam berbagai deklarasi dan konvensi-konvensi hukum yang diisukan selama tahun 1950-an, yang dimulai oleh Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) tahun 1948 dan yang diabadikan juga oleh *the*

*European Convention on Human Rights (1954) and the International Covenant on Civil and Economic Rights (1966).*

Hak-hak Asasi Manusia (HAM) merupakan elemen yang sangat fundamental dalam negara modern berdasarkan asas *rule of law* dalam arti luas. Darumurti (2012) menyatakan HAM meletakkan batasan terhadap negara dalam hubungan rakyat/warga negara, baik berkenaan dengan kekuasaan *rule making*, *rule executing*, maupun *rule adjudicating*. Karenanya, merupakan kaidah yang normal bahwa tindakan diskresi pemerintah tidak boleh melanggar HAM (baik sipil, politik, ekonomi, sosial, maupun budaya).

Dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia, asas-asas pemerintahan berdasarkan HAM ini perlu ditonjolkan dalam kaitan dengan positivisasi HAM ke dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999. Dengan positivisasi tersebut maka pengujian tindakan diskresi pemerintah berdasarkan kaidah-kaidah HAM secara spesifik telah menjadi pendekatan *rule based*.

Positivisasi HAM dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 telah membuka ruang diskusi baru mengenai bagaimana seharusnya pemerintah bersikap dalam menyikapi masyarakat yang menuntut hak asasinya. Sebagai contoh, salah satu hak asasi yang dijamin oleh UUD 1945, khususnya pasal 28, adalah hak untuk berserikat, berkumpul, dan mengemukakan pendapat. Semenjak runtuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998, semakin banyak elemen masyarakat yang menggunakan haknya dalam mengemukakan pendapat di muka umum melalui aksi demonstrasi. Bagaimana seharusnya aparat pemerintah bertindak dalam menghadapi demonstrasi telah menjadi perdebatan yang menarik dalam konteks etika pemerintahan.





Gambar 2.1 Demonstrasi Massa. Bagaimana seharusnya aparat pemerintah bertindak? (sumber foto: [www.merdeka.com](http://www.merdeka.com))

Masih terkait dengan hak mengemukakan pendapat di muka umum, perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah melahirkan beragam media sosial dimana setiap orang bisa dengan mudah membuat tulisan dan mengemukakan pendapatnya lewat jejaring Facebook, Twitter, dan sejenisnya. Terdapat banyak sekali kasus dimana pemerintah sepertinya belum memiliki pola yang jelas untuk menyelesaikan berbagai persoalan kebebasan berpendapat melalui media sosial melalui kebijakan yang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, sebagai bagian dari etika pemerintahan.

Terkait dengan hal tersebut, Jayawickama (2002) menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasan, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keagamaan, dan ketertiban umum dalam suatu

masyarakat demokratis. Asas-asas pemerintahan berdasarkan HAM harus mendapatkan tempat yang layak di dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia karena UUD 1945 tidak secara spesifik memberikan preskripsi mengenai status positivisasi HAM. Dengan formulasi berbeda, asas ini sangat fundamental dalam fungsinya sebagai *gap filler* ketentuan HAM dalam UUD dan legislasi (undang-undang).

Lebih lanjut Darumurti (2012) juga menyebutkan bahwa asas-asas pemerintahan berdasarkan HAM dapat diperlakukan sebagai klausul *unenumerated rights* dalam kasus Indonesia. Dalam hubungan dengan positivisasi HAM di dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999, asas ini akan memberikan efek pada positivisasi HAM di Indonesia yang bersifat “*open ended*”. Hal ini sesuai dengan asas hukum HAM sendiri, yaitu asas natural dan *inherent*, dimana asas-asas tersebut mengandung pengertian bahwa HAM bukan pemberian negara melalui produk hukum positifnya, melainkan kodrati dan melekat dalam diri setiap manusia semata-mata karena sifatnya sebagai manusia.

## 2.2 KONSEP KEKUASAAN DAN LEGITIMASI PEMERINTAHAN

Kekuasaan senantiasa ada dalam masyarakat baik yang masih bersahaja, maupun yang sudah besar atau rumit susunannya. Akan tetapi walaupun selalu ada, kekuasaan tidak dapat dibagi rata kepada semua anggota masyarakat. Justru karena pembagian yang tidak merata tadi timbul makna yang pokok dari kekuasaan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain untuk kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan. Max Weber (1946) menyatakan bahwa kekuasaan adalah kesempatan seseorang atau sekelompok orang untuk menyadarkan masyarakat akan kemauan-kemauannya sendiri, dengan sekaligus menerapkannya terhadap tindakan-tindakan perlawanan dari orang-orang atau golongan-golongan tertentu. Jadi kekuasaan dapat didefinisikan sebagai hasil pengaruh yang diinginkan seseorang atau sekelompok orang. Sehingga dengan



demikian dapat merupakan suatu konsep kuantitatif, karena dapat dihitung hasilnya. Misalnya berapa luas wilayah jajahan seseorang, berapa banyak orang yang berhasil dipengaruhi, berapa banyak uang yang dimiliki dan lain-lain.

Kekuasaan negara dalam menguasai masyarakatnya, memiliki otoritas dan kewenangan. Otoritas dalam arti hak untuk memiliki legitimasi kekuasaan dan sedangkan kewenangan dalam arti hak untuk ditaati. Sebagai suatu kekuasaan yang dilembagakan, pemerintahan suatu negara tidak hanya tampak bagaikan kenyataan memiliki kekuasaan, tetapi juga diakui mempunyai hak untuk menguasai. Legitimasi sebagai dasar dari berfungsinya kekuasaan bisa bermacam-macam, bisa kekuasaan anak berada di keluarga, bersumber pada kepercayaan atau agama, juga ada kekuasaan yang timbul karena legitimasi politik dan inilah yang mendasari kekuasaan dalam suatu negara untuk melaksanakan kehendak negara kepada rakyatnya.

Wahidin (2007) menyatakan dalam perspektif lebih teknis, rincian dari sumber kekuasaan khususnya secara formal administratif ada 6 (enam) yaitu:

1. Kekuasaan Balas Jasa (*Reward power*)

Kekuasaan yang legitimasinya bersumber dari sejumlah balas jasa yang sifatnya positif (uang, perlindungan, perkembangan karier, janji positif, dan sebagainya) yang diberikan kepada pihak penerima guna melaksanakan perintah atau persyaratan lain.

Faktor ketundukan seseorang pada kekuasaan dimotivasi oleh hal itu dengan harapan jika telah melakukan sesuatu akan memperoleh seperti yang dijanjikan.

2. Kekuasaan Paksaan (*Coercive power*)

Berasal dari perkiraan yang dirasakan orang bahwa hukuman (dipecat, ditegur, didenda, dijatuhkan hukuman fisik, dan



sebagainya) akan diterima jika mereka tidak melaksanakan perintah pimpinan. Kekuasaan menjadi suatu motivasi yang bersifat represif terhadap kejiwaan seseorang untuk tunduk pada kekuasaan pimpinan itu dan melakukan seperti apa yang dikehendaki. Jika tidak, paksaan yang diperkirakan akan dijatuhkan.

3. Kekuasaan Legitimasi (*Legitimate power*)

Kekuasaan yang berkembang atas dasar dan berangkat dari nilai-nilai intern yang mengemuka dari dan sering bersifat konvensional bahwa seorang pimpinan mempunyai hak sah untuk mempengaruhi bawahannya. Sementara itu, pada sisi lain seseorang mempunyai kewajiban untuk menerima pengaruh tersebut karena seseorang lainnya ditentukan sebagai pimpinannya atau petinggi sementara dirinya seorang bawahan. Legitimasi demikian bisa diperoleh atas dasar aturan formal tetapi bisa juga bersumber pada kekuasaan yang muncul karena kekuatan alamiah dan kekuatan akses dalam pergaulan bersama yang mendudukan seseorang beruntung memperoleh legitimasi suatu kekuasaan.

4. Kekuasaan Pengendalian atas Informasi (*Control of information power*)

Kekuasaan ini ada dan berasal dari kelebihan atas suatu pengetahuan dimana orang lain tidak mempunyai. Cara ini digunakan dengan pemberian atau penahanan informasi yang dibutuhkan oleh orang lain yang mau tidak mau tunduk (secara terbatas) pada kekuasaan pemilik informasi. Pemilik informasi dapat mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan peredaran informasi, atas legitimasi kekuasaan yang dimilikinya.

5. Kekuasaan panutan (*Referent power*)

Kekuasaan ini muncul didasarkan atas pemahaman secara kultural dari orang-orang dengan yang berstatus sebagai pemimpin. Masyarakat menjadikan pemimpin itu sebagai panutan atau simbol dari perilaku mereka. Aspek kultural yang biasanya muncul dari pemahaman religiusitas direfleksikan pada kharisma pribadi, keberanian, sifat simpatik dan sifat-sifat lain yang tidak ada pada kebanyakan orang. Hal ini menjadikan orang lain tunduk pada kekuasaannya.

6. Kekuasaan Keahlian (*Expert power*)

Kekuasaan ini ada dan merupakan hasil dari tempaan yang lama dan muncul karena suatu keahlian atau ilmu pengetahuan. Kelebihan ini menjadikan seseorang menjadi *winasis* dan secara alamiah berkedudukan sebagai pemimpin dalam bidang keahliannya itu. Sang pemimpin bisa merefleksikan kekuasaan dalam batas-batas keahliannya itu dan secara terbatas pula orang tunduk pada kekuasaan yang bersumber dari keahlian yang dimiliki karena adanya kepentingan terhadap keahlian sang pemimpin.

Kekuasaan merupakan sesuatu yang sensitif, artinya implikasi kekuasaan harus dibatasi sehingga seorang pemilik kekuasaan tidak dengan semena-mena merefleksikan kekuasaan dalam kinerja yang menyebabkan kesengsaraan orang yang dikuasai. Dikehendaki agar kekuasaan yang menjadi otoritasnya agar tidak disalahgunakan. Lebih lanjut Wahidin (2007) juga mengemukakan batas-batas yang semestinya menjadi rambu kekuasaan agar tidak menimbulkan masalah pada implikasinya adalah:

1. Peraturan perundang-undangan sebagai batasan umum yang mengharuskan semua orang tunduk pada kesepakatan komunal, khususnya yang dikeluarkan oleh kekuasaan negara.



2. Anggaran dasar dan anggaran rumah tangga sebagai patokan atas kehidupan asosiatif atau kehidupan kolektif dalam arti lebih sempit.
3. Kesepakatan kerja dalam arti lebih terbatas sebagai patokan yang harus dijadikan dasar perilaku oleh orang-orang yang mengadakan hubungan hukum secara terbatas dalam bidang pekerjaan.
4. Perjanjian khusus yang dibuat sebagai kesepakatan yang merupakan proyeksi atas hal-hal yang muncul sebagai konsekuensi dari pelaksanaan hubungan hukum tertentu.
5. Kepatutan yang berlaku dalam masyarakat setempat sebagai dasar pemberlakuan moral atas hubungan hukum yang bersumber pada kesusilaan, kepatutan, dan nilai lain yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.

### 2.3 DEMOKRASI DAN PEMERINTAHAN YANG ETIS

Demokrasi secara etimologi berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi *demos-cratein* atau demokrasi adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat. Demokrasi mempunyai makna yang cukup beragam. Di era modern saat ini, demokrasi cenderung ditekankan pada makna bahwa dalam konteks politik kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat (*rule the people*). Tak heran jika dalam wacana politik modern, demokrasi sering diartikan sebagaimana kata-kata masyhur Abraham Lincoln yang pada tahun 1863 menyatakan *government of the people, by the people, for the people*.

Rover A. Dahl (2001) menyatakan bahwa demokrasi akan memberikan berbagai kesempatan untuk:

- Partisipasi yang efektif
- Persamaan dalam memberikan suara
- Pemahaman yang jernih
- Melaksanakan pengawasan terhadap agenda
- Percakupan orang dewasa

Lebih lanjut, Dahl juga memberikan argumen penting mengapa demokrasi harus didukung. Menurutnya demokrasi pada akhirnya akan menghasilkan akibat-akibat sebagai berikut:

- Menghindari tirani
- Hak-hak asasi
- Kebebasan umum
- Menentukan nasib sendiri
- Otonomi moral
- Perkembangan manusia
- Menjaga kepentingan pribadi yang utama
- Mencari perdamaian
- Kemakmuran

Secara umum menurut Syafiie (2013) prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut:

1. Adanya pembagian kekuasaan
2. Adanya pemilihan umum yang bebas
3. Adanya manajemen yang terbuka
4. Adanya kebebasan individu
5. Adanya peradilan yang bebas
6. Adanya pengakuan hak minoritas
7. Adanya pemerintahan yang berdasarkan hukum
8. Adanya pers yang bebas
9. Adanya beberapa partai politik



10. Adanya konsensus
11. Adanya persetujuan
12. Adanya pemerintahan yang konstitusional
13. Adanya ketentuan tentang pendemokrasian
14. Adanya pengawasan terhadap administrasi negara
15. Adanya perlindungan hak asasi
16. Adanya pemerintahan yang mayoritas
17. Adanya persaingan keahlian
18. Adanya mekanisme politik
19. Adanya kebebasan kebijaksanaan negara
20. Adanya pemerintah yang mengutamakan musyawarah

Demokrasi senantiasa berkembang dari masa ke masa, mulai dari demokrasi klasik sampai pada demokrasi abad ke-20. Perkembangan ini dikarenakan sesuai dengan tuntutan zaman. Demokrasi yang berkembang merupakan bagian dari perkembangan tuntutan masyarakat, sehingga demokrasi akan selalu berkembang. Untuk menganalisis model demokrasi saat ini dan yang akan datang Held dalam Arif (2011) memilahnya sebagai berikut:

- Demokrasi Otonom

Prinsip demokrasi otonom adalah rakyat harus menikmati persamaan hak dan kewajiban dalam kerangka politik yang spesifik yang membangkitkan sekaligus membatasi kesempatan yang ada pada mereka, yaitu mereka harus bebas dan setara di dalam memutuskan kehidupan pribadi mereka sepanjang mereka tidak menggunakan kerangka ini untuk meniadakan hak orang lain.

Dalam konteks *Negara* yang menerapkan demokrasi otonomi akan dicirikan sebagai berikut:

- Prinsip otonomi dituangkan dalam undang-undang dan peraturan hak.

- Struktur parlemen atau kongres diorganisasikan menjadi dua bagian berdasarkan pemilihan wakil rakyat secara proporsional (RP) dan pemilihan wakil rakyat berdasarkan representasi kategori sosial secara statistik (RS).
- Sistem peradilan yang di dalamnya termasuk forum khusus untuk menguji pemahaman hak (RS).
- Sistem partai yang kompetitif (disusun kembali oleh keuangan publik dan partisipasi langsung).
- Pelayanan administrasi pusat dan lokal, dikelola secara internal berdasarkan.
- Prinsip partisipasi langsung yang memerlukan koordinasi dengan tuntutan warga lokal.

Sedangkan untuk *masyarakat warga* dicirikan sebagai berikut:

- Keanekaragaman jenis kebutuhan rumah tangga dan sumber informasi, budaya
- Kelompok konsumen (dipilih oleh prinsip partisipasi langsung)
- Pelayanan komunitas seperti penitipan anak, pusat kesehatan dan pendidikan dikelola secara internal oleh prinsip partisipasi langsung dengan prioritas yang telah diatur oleh warga dewasa.
- Perkembangan dan eksperimentasi dalam memimpin perusahaan sendiri (jika industri vital dikuasai secara nasional, jika tidak diatur secara sosial dan kelompok)
- Berbagai bentuk perusahaan untuk mempromosikan fleksibilitas ekonomi dan inovasi.

“Demokrasi otonom” yang telah disebutkan di atas akan dapat dilaksanakan pada kondisi sebagai berikut:



- Ketersediaan informasi yang terbuka untuk membantu meyakinkan keputusan yang diambil dalam urusan publik diinformasikan kepada masyarakat.
- Memperkenalkan mekanisme demokrasi baru dari “*citizen juries*” (juri warga) to “*voter feedback*” (masukan para pemilih) untuk meningkatkan proses partisipasi yang cerdas.
- Semua prioritas investasi utama diatur oleh pemerintah setelah berdiskusi dengan publik dan agen swasta. Ada regulasi ketat untuk barang dan kerja.
- Meminimalkan pusat kekuasaan yang tidak bertanggung jawab dalam kehidupan publik dan pribadi
- Memelihara kerangka institusi yang mau menerima eksperimentasi dengan bentuk-bentuk organisasi.

## Demokrasi Kosmopolitan .1

Prinsip demokrasi kosmopolitan adalah bahwa di dalam dunia dengan hubungan regional dan global yang makin intensif, ditandai dengan “takdir komunitas” yang tumpang tindih, prinsip otonomi memerlukan pertahanan jaringan regional, global, nasional dan juga pemerintah lokal. Demokrasi kosmopolitan bisa hidup jika ada

Pengembangan berkelanjutan dari sumber daya dan interaksi jaringan kerjasama yang bersifat regional, internasional dan global

Pengakuan dengan penambahan jumlah penduduk dalam komunitas politik yang berbeda termasuk sosial, budaya, ekonomi dan lingkungan



,hidup

Pengembangan pengertian bahwa “ke-beruntungan kolektif” membutuhkan solusi demokrasi yang kolektif-lokal, nasional, regional dan ,global

Meningkatkan hak dan kewajiban demokrasi dalam pembuatan dan pelaksanaan hukum nasional, regional, dan internasional

Pemindahan kapasitas militer bangsa yang mengalami peningkatan jumlah ke agensi dan institusi antar bangsa dengan demiliterisasi dan penggaburan batas sistem perang negara

Secara jangka pendek, dalam konteks *Pemerintah* :dicirikan sebagai berikut

Mempersatukan kembali institusi pemerintah PBB seperti Dewan Keamanan (guna memberikan negara-negara berkembang suatu suara yang penting dan kapasitas pengambilan keputusan ,(yang efektif

Pembentukan Dewan Keamanan PBB yang kedua (mengikuti konvensi undang-undang internasional ,(nasional

Meningkatkan politik regional (Masyarakat Uni Eropa dan lainnya) dan penggunaan referen-



,dum antarbangsa

Pembentukan suatu pengadilan internasi- –  
onal hak asasi manusia yang baru yang bertanggung jawab secara yuridis terhadap pengadilan  
,internasional

Menerbitkan kekuatan militer internasion- –  
,al yang efektif dan bertanggung jawab

Secara jangka panjang, dalam konteks *Pemerintah*  
:dicirikan sebagai berikut

Piagam hak dan kewajiban yang baru dan –  
sesuai dengan perbedaan kekuatan di bidang poli-  
,tik, sosial dan ekonomi

Parlemen yang bersifat global (dengan –  
pembatasan kapasitas peningkatan-pendapatan)  
,berhubungan dengan daerah, bangsa dan lokal

Pemisahan kepentingan politik dan eko- –  
nomi, kumpulan pembiayaan publik dan proses  
,pemilihan

Sistem hukum global yang saling berhubun- –  
,gan yang mencakup hukum sipil dan criminal

Peralihan secara tetap wewenang dan  
kapasitas negara-bangsa kepada institusi regional  
.dan global



Secara jangka pendek, dalam konteks *Ekonomi/ Masyarakat Warga* dicirikan sebagai berikut

Peningkatan penyelesaian masalah yang tidak terkait dengan negara dan pasar di organisasi, masyarakat warga –

Pengalaman eksperimen sistematis dalam berbagai bentuk organisasi demokrasi yang berbeda dalam bidang ekonomi –

Pengadaan sumber daya bagi mereka yang berada di posisi yang lemah dan marginal untuk mempertahankan kelangsungan kepentingan mereka –

Secara jangka panjang, dengan konteks *Ekonomi/ Masyarakat Warga* dicirikan sebagai berikut

Pembentukan berbagai asosiasi yang diatur sendiri dan kelompok yang berbeda di masyarakat –

Model kepemilikan ekonomi dan pola pluralisme yang multi sektoral –

Kerangka investasi publik disusun melalui pertimbangan umum dan keputusan pemerintah, namun regulasi pasar tentang barang dan kerja tetap dipertahankan –



Berkenaan dengan pemerintahan yang etis, menurut Nugroho (2002) ada 4 (empat) aspek yang berkaitan dengan etika birokrasi pemerintahan yakni, perilaku birokrat yang etis adalah:

- perilaku yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku,
- kinerja etis birokrat diukur dari tanggung jawab sosial/ tanggung jawab etis terhadap pelayanan publik, dimana publik menilainya apakah pelayanan sesuai dengan kehendak publik,
- pola pikir yang menyodorkan kode etik dan kehormatan profesi sebagai tolak ukur tanggung jawab birokrasi,
- terakhir menggarisbawahi anjuran kitab-kitab etika terapan yang berlatar belakang filosofis yakni setiap orang wajib bertindak sesuai dengan kesadaran moral atau suara hati sendiri.

## RANGKUMAN

- ☐ Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak dasar dan kebebasan dimana semua manusia berhak atasnya. Konsep HAM didasarkan pada keyakinan bahwa semua manusia diberkahi dengan hak tertentu hanya karena alasan sebagai manusia.
- ☐ Darumurti (2012) menyatakan HAM meletakkan batasan terhadap negara dalam hubungan rakyat/warga negara, baik berkenaan dengan kekuasaan rule making, rule executing, maupun rule adjudicating. Karenanya, merupakan kaidah yang normal bahwa tindakan diskresi pemerintah tidak boleh melanggar HAM (baik sipil, politik, ekonomi, sosial maupun budaya).
- ☐ Wahidin (2007) menyatakan dalam perspektif lebih teknis, rincian dari sumber kekuasaan khususnya secara formal administratif ada 6 (enam) yaitu:
  1. Kekuasaan Balas Jasa (Reward power)
  2. Kekuasaan Paksaan (Coercive power)



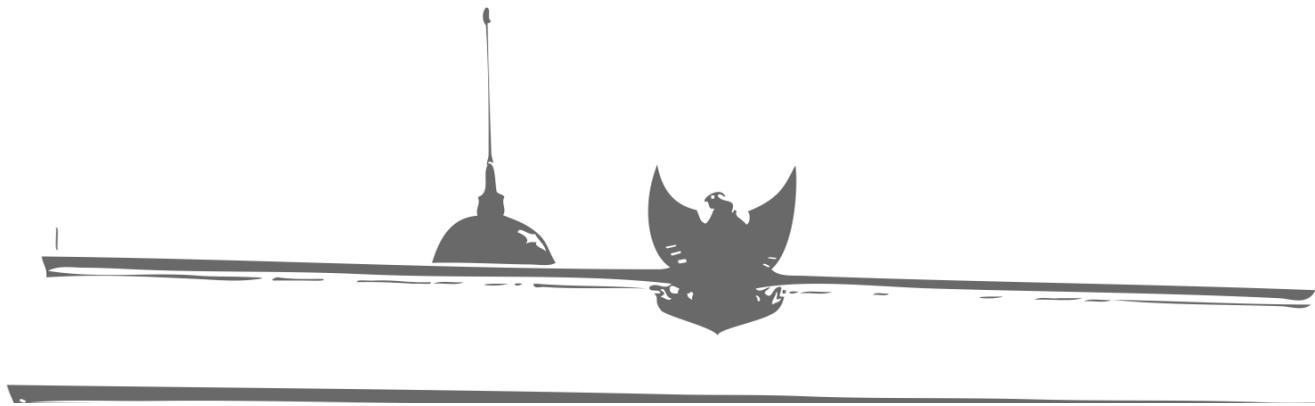
3. Kekuasaan Legitimasi (Legitimate power)
  4. Kekuasaan Pengendalian atas Informasi (Control of information power)
  5. Kekuasaan Panutan (Referent power)
  6. Kekuasaan Keahlian (Expert power)
- ☐ Rover A. Dahl (2001) menyatakan bahwa demokrasi akan memberikan berbagai kesempatan untuk:
    - ☐ Partisipasi yang efektif
    - ☐ Persamaan dalam memberikan suara
    - ☐ Pemahaman yang jernih
    - ☐ Melaksanakan pengawasan terhadap agenda
    - ☐ Percakupan orang dewasa
  - ☐ Demokrasi yang berkembang merupakan bagian dari perkembangan tuntutan masyarakat, sehingga demokrasi akan selalu berkembang. Untuk menganalisis model demokrasi saat ini dan yang akan datang Held dalam Arif (2011) memilahnya sebagai berikut:
    - ☐ Demokrasi Otonom
    - ☐ Demokrasi Kosmopolitan

## LATIHAN

1. Jelaskan konsep Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai hak dasar setiap manusia?
2. Jelaskan sumber-sumber kekuasaan menurut Wahidin?
3. Kekuasaan seringkali disalahgunakan, bagaimana cara agar kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan?
4. Apakah yang dimaksud dengan demokrasi?
5. Jelaskan maksud dari pemerintahan yang etis?







## **BAB III**

### **SUMBER-SUMBER ETIKA PEMERINTAHAN**

#### **3.1 RELATIVITAS ETIKA PEMERINTAHAN**

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab I, Etika pemerintahan merupakan ajaran untuk berperilaku yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai keutamaan yang berhubungan dengan hakikat manusia. Baik dan benarnya sebuah perilaku atau tindakan sifatnya relatif, tergantung dari sudut pandang apakah ia akan dilihat. Nilai etika sebuah tindakan bisa dimaknai berbeda dari perspektif *deontologis*, *telelogis*, dan *kontekstual*.

Nilai etika sebuah tindakan juga bisa berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Perbedaan tersebut disebabkan dari sumber nilai etika yang dipakai pada masyarakat satu tempat berbeda dengan masyarakat lainnya. Keanekaragaman adat, budaya, dan agama telah membuat penilaian terhadap sebuah tindakan bersifat relatif.

Salah satu contoh nyata untuk menggambarkan relativitas etika pemerintahan adalah tata cara berdiskusi dan menyampaikan pendapat. Kita ambil sebuah contoh, yaitu panasnya perdebatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pada beberapa kali sidang anggota DPR, terjadi keributan karena para anggota dewan meninggalkan tempat duduk mereka untuk berdebat dan saling

tunjuk muka di depan meja pimpinan sidang (Gambar 3.1). Di beberapa negara Barat dimana masyarakatnya terbiasa untuk bertindak bebas asalkan tidak melanggar hukum, maka bisa saja perdebatan dan perselisihan antar anggota parlemen pada saat sidang dianggap sebagai hal yang wajar. Namun, bagi masyarakat Indonesia yang masih memegang adat ketimuran terkait etika dan tata cara berbicara, maka bisa saja perdebatan panas pada sidang parlemen dianggap sebagai sebuah tindakan yang tidak beretika.



Gambar 3.1 Perdebatan Anggota Dewan pada Sidang DPR

(Sumber foto: *Kompas*)

Penafsiran yang berbeda juga bisa dihasilkan dari cara pandang yang berbeda. Dari perspektif deontologis yang memandang bahwa setiap tindakan harus dilakukan sesuai dengan norma sosial, maka perilaku berdebat sebagaimana gambar di atas dapat dianggap tidak etis. Namun, dari perspektif teleologis yang memandang bahwa nilai dari sebuah tindakan ditentukan dari tujuannya dan bukan caranya, maka bisa saja perilaku berdebat tersebut di atas dianggap tidak



melanggar etika asalkan tujuannya adalah untuk memperjuangkan kepentingan rakyat dan kemaslahatan bersama.

### 3.2 PANCASILA SEBAGAI SUMBER ETIKA PEMERINTAHAN

Supardi dan Romli (2003) menyatakan bahwa Pancasila adalah moral, baik bagi perorangan maupun bagi masyarakat, serta juga moral bagi para pemimpin mulai tingkatan yang paling atas sampai yang paling bawah. Dengan perkataan lain bahwa etika hidup bagi para pemimpin, perorangan maupun masyarakat dalam kehidupannya, perilaku, ucapannya, dan sebagainya adalah berdasarkan Pancasila. Falsafah Pancasila yang digali dari bumi Indonesia, dari kehidupan masyarakat Indonesia, yang merupakan kepribadiannya, merupakan pandangan hidup bangsa.

Pancasila yang digali oleh para pendiri negara menjadi pandangan hidup bangsa dan dasar negara memuat nilai-nilai luhur dan mendalam dari pribadi bangsa Indonesia. Pancasila digali dari bumi Indonesia sebagai nilai moral yang sudah berlaku semenjak nenek moyang menduduki tanah Indonesia, sudah merupakan etika perilaku hidup bangsa-bangsa. Pancasila yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan jiwa seluruh rakyat Indonesia serta merupakan kepribadian dan pandangan hidup bangsa, yang telah dapat mengatasi berbagai percobaan dan ujian sejarah, telah meyakinkan kita akan kebenaran dan keampuhannya.

Bagi bangsa Indonesia Pancasila adalah merupakan dasar negara, merupakan landasan idiil negara. Atas dasar itulah pemerintah Indonesia menjalankan kehidupan bernegara. Semua ketentuan yang mengatur kehidupan bernegara didasari oleh Pancasila.

Negara dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya dilaksanakan oleh pemerintah, lebih tegas lagi oleh aparatur pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya itulah maka aparatur pemerintah selalu berpegang teguh kepada Pancasila sebagai kode



etik pemerintahan secara bulat dan utuh. Pancasila merupakan pedoman pelaksanaan kerja aparatur pemerintah dalam kehidupan bernegara.

Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia dalam berbagai hal. Nilai-nilai yang terkandung di dalamnya mencerminkan kehidupan berbudaya dan berakhlak masyarakat Indonesia. Sila-sila Pancasila memiliki makna tersendiri dalam setiap kehidupan masyarakat dan menjadi pedoman kehidupan.

Sebagai dasar falsafah negara Pancasila tidak hanya merupakan sumber derivasi peraturan perundang-undangan, melainkan juga merupakan sumber moralitas terutama dalam hubungannya dengan legitimasi kekuasaan, hukum, serta sebagai kebijakan dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara. Pancasila bukanlah merupakan pedoman yang langsung bersifat normatif ataupun praksis melainkan merupakan suatu sistem nilai-nilai etika yang merupakan sumber hukum baik meliputi norma moral maupun norma hukum, yang pada gilirannya harus dijabarkan lebih lanjut dalam norma-norma etika, moral maupun norma hukum dalam kehidupan kenegaraan maupun kebangsaan.

Pancasila sebagai dasar filsafat bangsa dan Negara Republik Indonesia merupakan nilai yang tidak dapat dipisah-pisahkan dengan masing-masing silanya. Untuk lebih memahami nilai-nilai yang terkandung dalam masing-masing sila Pancasila, maka dapat diuraikan sebagai berikut:

- Ketuhanan Yang Maha Esa, meliputi dan menjiwai keempat sila lainnya. Dalam sila ini terkandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah pengejawantahan tujuan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa .1
- Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Kemanusiaan berasal dari kata manusia yaitu mahluk yang berbudaya dengan memiliki potensi pikir, rasa, karsa dan .2



cipta. Potensi itu yang mendudukan manusia pada tingkatan martabat yang tinggi yang menyadari nilai-nilai dan norma-norma. Kemanusiaan terutama berarti hakikat dan sifat-sifat khas manusia sesuai dengan .martabat

Persatuan Indonesia. Persatuan mengandung .3 pengertian bersatunya bermacam-macam corak yang beraneka ragam menjadi satu kebulatan. Persatuan Indonesia dalam sila ketiga ini mencakup persatuan dalam arti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Persatuan Indonesia ialah persatuan bangsa yang mendiami seluruh wilayah Indonesia. Persatuan Indonesia merupakan faktor yang dinamis dalam .kehidupan

Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Rakyat .4 merupakan sekelompok manusia yang berdiam dalam satu wilayah negara tertentu. Dengan sila ini berarti bahwa bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi yang menempatkan rakyat di posisi tertinggi dalam hirarki kekuasaan .rarki kekuasaan

Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. .5 Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual. Seluruh rakyat Indonesia berarti untuk setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia .tuk setiap orang yang menjadi rakyat Indonesia



Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, etika pemerintahan menuntut agar kekuasaan dalam negeri dijalankan sesuai dengan

- (Asas legalitas (legitimasi hukum
- Disahkan dan dijalankan secara demokratis (legitimasi demokratis
- Dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip moral/ tidak bertentangan dengannya (legitimasi moral

Pancasila sebagai suatu sistem filsafat memiliki tiga dasar tersebut. Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, baik menyangkut kekuasaan, kebijaksanaan yang menyangkut publik, pembagian serta kewenangan harus berdasarkan legitimasi moral religius (sila 1) serta moral kemanusiaan (sila 2). Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu 'keadilan' dalam hidup bersama (keadilan sosial) sebagaimana terkandung dalam sila 5, adalah merupakan tujuan dalam kehidupan negara. Oleh karena itu dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, segala kebijakan, kekuasaan, kewenangan, serta pembagian senantiasa harus berdasarkan atas hukum yang berlaku

Negara adalah berasal dari rakyat dan segala kebijaksanaan dan kekuasaan yang dilakukan senantiasa untuk rakyat (sila 4). Oleh karena itu rakyat adalah merupakan asal mula kekuasaan negara. Oleh karena itu pelaksanaan dan penyelenggaraan negara segala kebijaksanaan, kekuasaan, serta kewenangan harus dikembalikan pada rakyat sebagai pendukung pokok negara.

Pada pelaksanaan pemerintahan sangat diperlukan sikap yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Seorang pemimpin harus mampu menjadi pemimpin yang berpegang teguh pada nilai-nilai Pancasila agar dapat mengarahkan rakyat ke arah yang lebih baik.

Sikap takwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung persatuan bangsa, adil, bijaksana dan mampu mengayomi rakyat merupakan kunci menjadi seorang pemimpin yang baik agar mampu menjadi pemimpin yang dapat menunjukkan etika pemerintahan dengan baik.

Etika pemerintahan harus direalisasikan oleh setiap individu yang ikut terlibat secara konkrit dalam pelaksanaan pemerintahan negara. Para pejabat eksekutif, legislatif, yudikatif, para pelaksana dan penegak hukum harus menyadari bahwa legitimasi hukum dan legitimasi demokratis juga harus berdasarkan pada legitimasi moral. Nilai-nilai Pancasila mutlak harus dimiliki oleh setiap penguasa yang berkuasa mengatur pemerintahan, agar tidak menyebabkan berbagai penyimpangan seperti yang sering terjadi dewasa ini. Seperti tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme, penyuapan, pembunuhan, terorisme, dan penyalahgunaan narkoba sampai perselingkuhan dikalangan elit politik yang menjadi persoalan dalam pemerintahan.

### 3.3 NILAI AGAMA SEBAGAI SUMBER ETIKA PEMERINTAHAN

Agama mengajarkan hal yang baik dan benar, mengajarkan hakikat kebaikan dan kebenaran serta mengajarkan manusia untuk menghindari perbuatan salah, jahat dan buruk, yang bersumber kepada wahyu Tuhan. Objek dan sasaran etika adalah juga perbuatan yang baik buruk yang menjadi perilaku manusia, yang antara lain bersumber pada agama. Sehingga dari segi etika maka agama menjadi sumber utamanya.

Al-Ghazali merupakan seorang penulis dan filsuf muslim abad pertengahan yang memiliki corak pemikiran dan pemahaman yang sinergis dan relevan dengan agama sebagai sumber etika pemerintahan. Pemikiran al-Ghazali tentang etika pemerintahan (politik) seperti dalam teorinya bagaimana cara menjalankan sebuah sistem kenegaraan yang mempertimbangkan moralitas untuk kemaslahatan bersama dengan pemimpin yang mempunyai



integritas tinggi ditopang dengan kekuatan moral yang memenuhi beberapa kriteria yang al-Ghazali idealkan. Masih dimungkinkan sebagai referensi dalam menata sebuah negara pada masa sekarang dari beberapa teori tentang filsafat politik khususnya dalam tradisi filsafat Islam.

Konsepsi etika pemerintahan al-Ghazali adalah suatu teori sistem pemerintahan yang berisikan masyarakat dan aparatur negara yang mempunyai moral yang baik dengan ditopang oleh agama sebagai dasar negara. Seorang pemimpin yang ideal menurut al-Ghazali adalah seorang yang mengerti tentang budi luhur atau moral agama dan kebijaksanaan yang harus diterapkan dalam menjalankan sistem pemerintahan.

### 3.4 NILAI BUDAYA INDONESIA SEBAGAI SUMBER ETIKA

Pengertian budaya menurut Edward Burnett Tylor dalam Ndraha (2003) yaitu:

*“culture or civilization, taken in its wide the no graphic sense, it that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society”*

(Budaya adalah kompleks yang mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat, dan kemampuan-kemampuan serta kebiasaan-kebiasaan lain yang didapatkan oleh manusia sebagai anggota masyarakat).

Sejalan dengan pengertian budaya menurut Tylor, Soekanto (2001) mengatakan bahwa budaya terdiri dari segala sesuatu yang dipelajari dari pola-pola perilaku yang normatif, artinya mencakup segala cara atau pola-pola berfikir, merasakan dan bertindak. Beranjak dari pengertian budaya yang dapat juga disebut kebudayaan, tampak bahwa budaya memiliki unsur-unsur pokok sebagai ciri dari budaya. Herskovits dalam Soekanto (2001) merumuskan pokok dari kebudayaan yaitu:



- Alat-alat teknologi
- Sistem ekonomi
- Keluarga
- Kekuasaan politik

Selain Herskovits, Malinowski dalam Soekanto (2001) juga menyebutkan unsur-unsur pokok kebudayaan adalah

- Sistem norma yang memungkinkan kerja sama antara para anggota masyarakat di dalam upaya menguasai alam sekelilingnya
- Organisasi ekonomi
- Alat-alat dan lembaga atau petugas pendidikan. Perlu diingat bahwa keluarga merupakan lembaga pendidikan yang utama
- Organisasi kekuatan

Beranjak dari pemikiran tersebut, tampak satu unsur budaya yang sangat menentukan pembentukan budaya yaitu unsur kekuasaan politik atau kekuatan. Mengingat pemerintah sebagai salah satu organisasi politik atau kekuasaan yang paling kompleks di zaman modern ini, secara teoritis memiliki kontribusi yang tinggi untuk membentuk suatu budaya.

Dalam kaitan dengan makna kebiasaan dalam pembentukan budaya, Ferdinand Tonies dalam Soekanto (2001) memberi makna kebiasaan dalam tiga arti yaitu:

1. Dalam arti menunjuk pada suatu kenyataan yang bersifat objektif. Misalnya, kebiasaan untuk bangun pagi, minum teh dan lain sebagainya. Artinya adalah, bahwa seseorang biasa melakukan perbuatan-perbuatan tadi dalam tata cara hidupnya,



2. Dalam arti bahwa kebiasaan tersebut dijadikan kaidah bagi seseorang, norma mana diciptakannya untuk dirinya sendiri. Dalam hal ini, orang yang bersangkutanlah yang menciptakan sesuatu perilaku bagi dirinya sendiri.
3. Sebagai perwujudan kemauan seseorang untuk berbuat sesuatu.

Pola perilaku hasil interaksi yang turun-temurun menjadi suatu kebiasaan baik secara individu maupun kelompok dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan masyarakat banyak, telah menjadi suatu norma kehidupan dalam berpemerintahan yang terinternalisasi menjadi bentuk suatu etika dalam pemerintahan. Oleh sebab itu, unsur budaya juga merupakan salah satu sumber etika pemerintahan.

## RANGKUMAN

- ☐ Supardi dan Romli (2003) menyatakan bahwa Pancasila adalah moral, baik perorangan maupun bagi masyarakat, serta juga moral bagi para pemimpin dari mulai tingkatan yang paling atas sampai yang paling bawah. Dengan perkataan lain bahwa etika hidup bagi para pemimpin, perorangan maupun masyarakat dalam kehidupannya, perilaku, ucapannya dan sebagainya adalah berdasarkan Pancasila. Falsafah pancasila yang digali dari bumi Indonesia, dari kehidupan masyarakat Indonesia, yang merupakan kepribadiannya, merupakan pandangan hidup bangsa.
- ☐ Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, etika pemerintahan menuntut agar kekuasaan dalam negeri di jalankan sesuai dengan:
  - ☐ Asas legalitas ( legitimasi hukum).
  - ☐ Disahkan dan dijalankan secara demokratis (legitimasi demokratis)

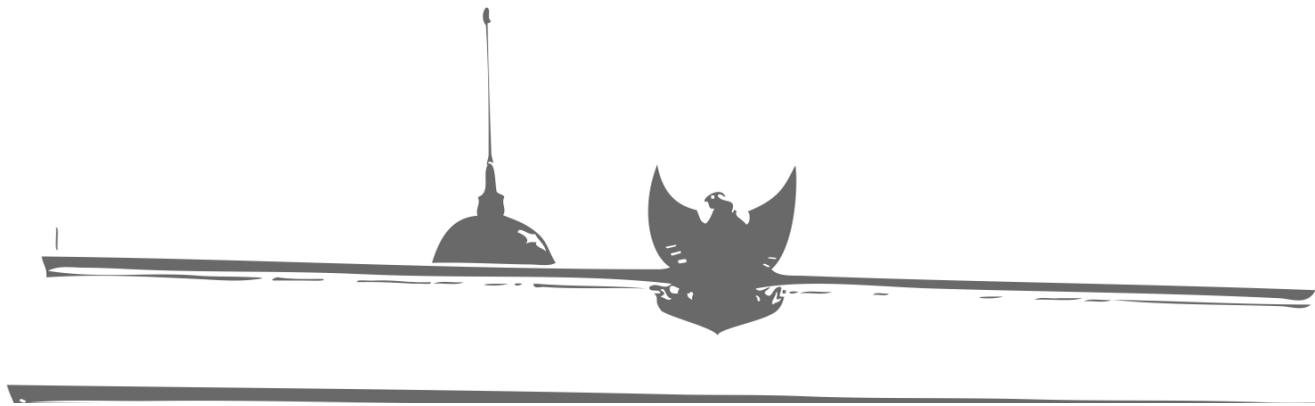


- ❑ Dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip moral/tidak bertentangan dengannya (legitimasi moral).
- ❑ Bagi bangsa Indonesia Pancasila adalah merupakan dasar negara. Semua ketentuan yang mengatur kehidupan bernegara didasari oleh Pancasila.
- ❑ Negara dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya dilaksanakan oleh pemerintah, lebih tegas lagi oleh aparatur pemerintah. Dalam menjalankan tugasnya itulah maka aparatur pemerintah selalu bepegang teguh kepada Pancasila sebagai kode etik pemerintahan secara bulat dan utuh. Pancasila merupakan pedoman pelaksanaan kerja aparatur pemerintah dalam kehidupan bernegara.
- ❑ Agama mengajarkan hal yang baik dan benar, mengajarkan hakikat kebaikan dan kebenaran serta juga mengajarkan manusia untuk menghindari perbuatan salah, jahat dan buruk, yang bersumber kepada wahyu Tuhan. Objek dan sasaran etika adalah juga perbuatan yang baik buruk yang menjadi perilaku manusia, yang antara lain bersumber pada agama. Sehingga dari segi etika maka agama menjadi sumber utamanya.
- ❑ Soekanto (2001) mengatakan bahwa budaya terdiri dari segala sesuatu yang dipelajari dari pola-pola perilaku yang normatif, artinya mencakup segala cara-cara atau pola-pola berfikir, merasakan dan bertindak. Beranjak dari pengertian budaya yang dapat juga disebut kebudayaan, tampak bahwa budaya itu memiliki unsur-unsur pokok sebagai ciri dari budaya.
- ❑ Pola perilaku hasil interaksi yang turun-temurun menjadi suatu kebiasaan baik secara individu maupun kelompok dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan masyarakat banyak, telah menjadi suatu norma kehidupan dalam berpemerintahan yang terinternalisasi menjadi bentuk suatu etika dalam pemerintahan. Oleh sebab itu, unsur budaya juga merupakan salah satu sumber etika pemerintahan.

## LATIHAN



1. Mengapa Pancasila merupakan salah satu sumber etika pemerintahan?
2. Jelaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila!
3. Jelaskan pendapat Al-Ghazali mengenai agama sebagai salah satu sumber etika pemerintahan!
4. Sebutkan pengertian budaya menurut Edward Burnett Tylor?
5. Sebutkan pokok-pokok kebudayaan menurut Malinowski?



## BAB IV

# ASAS UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

### 4.1 ASAS-ASAS UMUM DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN

Setelah era reformasi diawali dengan pergantian kepemimpinan nasional dari Soeharto kepada Habibie, pemerintah mulai memiliki komitmen untuk melakukan perubahan paradigma dari *government* ke *governance*. Menurut Suryanto dalam Salam (2007), ada tiga hal yang melatarbelakangi munculnya *good governance*, yaitu:

- a. Munculnya fenomena yang disebut oleh Samuel P. Huntington sebagai “gelombang demokratisasi berskala global”. Gelombang ini pada mulanya muncul di Korea Selatan dan di beberapa negara Amerika Latin yang menenggelamkan politik birokratis otoriter pada dasawarsa tahun 80-an dan berikutnya menyapu bersih sosialisme di Eropa pada awal dasawarsa tahun 90-an.
- b. Terjadinya kehancuran secara sistematis berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan distribusi sumber-sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat dunia ketiga. Institusi bisnis dan politik yang seharusnya memiliki

prinsip pengelolaan berbeda telah berubah menjadi sekutu dan melipatgandakan tumbuhnya kronisme. Transparansi, akuntabilitas publik dan alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis.

- c. Terakumulasinya kegagalan struktural *adjustment* program yang diprakarsai oleh IMF dan Bank Dunia. Program ini memiliki dan menganut asumsi dasar bahwa negara merupakan satu-satunya lembaga penghambat bagi proses terjadinya globalisasi ekonomi.

Di Indonesia, *good governance* diadopsi dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan. Darumurti (2012) menyatakan terdapat 2 (dua) rumpun atau pengelompokan atas asas-asas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu:

- a. Rumpun pertama adalah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dengan sebutan asas-asas umum penyelenggaraan negara.
- b. Rumpun yang kedua terdapat dalam ajaran (doktrin) di dalam hukum administrasi, yang dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, kedua asas umum itu dapat dikelompokkan ke dalam satu nama dengan sebutan asas pemerintahan yang baik (disingkat dengan APB), yang terdiri atas

- a. Asas-asas umum penyelenggaraan negara (AAUPN)
- b. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)



Berdasarkan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, asas-asas umum penyelenggaraan negara (AAUPN) terdiri atas 7 (tujuh) asas, yakni:

1. Asas kepastian hukum  
Prinsip dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara  
Prinsip yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum  
Prinsip untuk mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
4. Asas keterbukaan  
Prinsip 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  
Prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas  
Prinsip yang menguatkan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas  
Prinsip 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 yang baik (AAUPB), digunakan bagi penilaian terhadap pemerintah, tetapi secara khusus sejak semula digunakan pada pemerintahan dalam arti sempit. Hal ini sesuai dengan istilah “*bestuur*” pada *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, bukan “*regering*” atau “*overheid*” yang mengandung arti “pemerintahan dalam arti luas”. Crine le Roy dalam Darumurti (2012) mengemukakan mengenai asas-asas kriteria pemerintahan yang baik:

1. Asas kepastian hukum (*rechtzekerheids beginsel; principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*evenredigheids beginsel; principle of proportionality*)
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan (*gelijkheids beginsel; principle of equality*)
4. Asas bertindak cermat atau asas kecermatan (*zorgvuldigheids beginsel; principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap tindakan atau keputusan (*zorgvuldigheids beginsel' principle of motivation*)
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*vervold van detournement de pouvoir; principle of nonmisuse of competence*)
7. Asas meniadakan akibat dari suatu keputusan yang batal (*herstel beginsel: principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
8. Asas permainan yang layak (*fair play beginsel: principle of fair play*)
9. Asas keadilan atau kewajaran (*redelijkeheids beginsel; principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*)



10. Asas pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan atau menanggapi penghargaan yang wajar (*beginsel van opgewekte verwachtingen; principle of meeting raised expectation*)
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*beginsel van bescherming van de persoonlijke levenssfeer; principle of protecting the personal way of life*).

Suatu negara atau daerah otonom tidak akan dapat berhasil dengan baik mencapai tujuannya tanpa terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terlebih dahulu. Hal ini karena dalam membangun suatu negara dan daerah perlu peran serta *stakeholders* yang terlibat secara keseluruhan, tidak saja tergantung pada pemerintah. Pemerintah hanya salah satu elemen di antara beberapa elemen dalam mewujudkan tujuan organisasinya, yaitu organisasi publik yang lebih dikenal dengan organisasi pemerintah.

Unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri atas tiga macam, yaitu *the state, the private sector and civil society organization*. Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan *governance* tentunya saling mempengaruhi, saling membutuhkan atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik.

Dari sisi pemerintahan (*government*), menurut JICA (*Japan International Corporation Agency*) *good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek berikut ini:

1. Hukum atau kebijakan. Aspek ini ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik, dan ekonomi.
2. *Administrative competence and transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien; kemampuan melakukan penyederhanaan



organisasi, penciptaan disiplin, dan model administratif keterbukaan informasi.

3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar; peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta. Deregulasi dan kemampuan pemerintah melakukan kontrol bagi ekonomi.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pasca gerakan reformasi nasional, prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik tercermin dalam ketetapan Undang-Undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, mengatur mengenai asas-asas umum pemerintahan yang mencakup beberapa asas yaitu:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

## 4.2 PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH BEBAS KKN

Pemerintah yang baik dan bersih pada umumnya berlangsung pada masyarakat yang memiliki kontrol sosial yang efektif yang merupakan ciri dari masyarakat demokratis di mana kekuasaan



pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap negara termasuk di dalamnya melakukan penyalahgunaan wewenang dan KKN.

Dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), adapun langkah yang dibentuk oleh pemerintah yaitu dengan mengeluarkan regulasi/peraturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari KKN, di antaranya yaitu:

1. Ketetapan MPR-RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN
2. Ketetapan MPR-RI No. X /MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara
3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai Pengganti UU No. 3 Tahun 1971
6. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
7. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Selain itu pemerintah juga membuka kesempatan kepada masyarakat untuk berperan aktif mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari KKN, antara lain dalam bentuk sebagai berikut:



- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggara negara
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang lama dan adil dari penyelenggara negara
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara
- d. Hak memperoleh perlindungan hukum

Sistem pemerintahan yang bersih dan bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme atau KKN merupakan salah satu prasyarat untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Hal yang perlu disadari bahwa daerah/negara akan semakin maju dan masyarakatnya makin sejahtera apabila didukung oleh penyelenggara pemerintahan yang bersih dan bebas KKN. Untuk itu, berbagai langkah telah dijalankan baik melalui penyempurnaan kebijakan, penerapan sistem integritas aparatur, penyelenggaraan pengawasan dan pengendalian efektif pada birokrasi pemerintahan maupun perbaikan pengelolaan keuangan daerah, serta proses pengadaan barang dan jasa. Selain itu, diperlukan juga kerjasama yang baik antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari KKN, sesuai dengan konsep *good governance*, dimana *governance* meliputi pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya baik di bidang manajemen, organisasi maupun di bidang kebijakan publik. Menurut Salim (2007), realitas di lapangan, aparatur pemerintah tentu dihadapkan suatu kenyataan bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat selalu menghadapi situasi konflik dalam menjalankan fungsi peranannya sebagai pemimpin atau manajer pemerintahan memiliki multi tanggung jawab dan tanggung gugat, antara lain:



- a. Tanggung jawab politik (*political responsibility*) yaitu tanggung jawab melaksanakan politik pemerintah.
- b. Tanggung jawab institusional (*institutional responsibility*) yaitu tanggung jawab untuk melaksanakan dengan baik perintah atasan (tanggung jawab hirarki).
- c. Tanggung jawab kepada masyarakat (*public* atau *popular responsibility*), yaitu tanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat.
- d. Tanggung jawab profesional (*professional responsibility*), yaitu tanggung jawab sesuai dengan pertimbangan/pandangan profesinya.
- e. Tanggung jawab keluarga, yaitu tanggung jawab sebuah kepala rumah tangga.
- f. Tanggung jawab pribadi (*personal responsibility*), yaitu tanggung jawab berdasarkan kesadaran pribadinya.

Dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sesuai dengan tuntutan reformasi diperlukan kesamaan visi, persepsi, dan misi dari seluruh penyelenggara negara dan masyarakat. Kesamaan visi, misi, dan persepsi tersebut harus sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya penyelenggara negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, yang dilaksanakan secara efektif, efisien, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Undang-Undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme memuat ketentuan yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme yang khusus ditujukan kepada para penyelenggara negara dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Nilai strategis itu



karena secara teoretis penyelenggara negara merupakan *inner cycle* (lingkaran dalam) yang paling dimungkinkan dikendalikan dari sektor swasta atau *civil society* oleh negara (pemerintah).

Salam (2007) menyatakan bahwa dalam rangka menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN secara preventif, dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 ada 4 (empat) aspek kebijakan dasar politik nasional yang ditetapkan dalam sistem manajemen kenegaraan RI, yaitu:

- a. Meletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*) meliputi: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, proporsionalitas, asas profesionalisme, dan asas akuntabilitas.
- b. Hak dan kewajiban penyelenggara negara, salah satu yang mendasar dan baru adalah menyangkut kewajiban penyelenggara negara melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat.
- c. Pemeriksaan kekayaan penyelenggara negara sebelum, selama dan setelah menjabat oleh Komisi Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN)
- d. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara.

Kebijakan dasar politik nasional seperti itu dimaksudkan untuk merehabilitasi kembali seluruh aspek kehidupan nasional menuju cita-cita kemerdekaan RI, memerlukan reformasi kembali struktur proses bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam satu kesatuan sistem manajemen kenegaraan berdasarkan konstitusi negara. Karena penyelenggaraan negara di masa lalu bukan saja telah melemahkan sendi-sendi dasar sistem penyelenggaraan negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, tetapi juga telah makin menambah lebar ketidakseimbangan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara dalam dinamika kehidupan



nasional maupun global. Kondisi masyarakat, bangsa, dan negara yang demikian telah menuntut pula perlunya reformasi struktur dan sistem konstitusi nasional RI.

Oleh karena itu, proses reformasi kehidupan nasional harus berjalan secara sistematis ke arah kemantapan penyelenggara negara yang bersih dan baik sesuai dengan tuntutan perubahan dan perkembangan lingkungan strategis dinamika kehidupan nasional dan global atau secara singkat dapat diformatkan menjadi sistem reformasi nasional harus bertujuan dan menciptakan sistem manajemen kenegaraan yang baik.

Lebih lanjut Muktiono dalam Salim (2007) mengatakan bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dari KKN, utamanya dalam menggalang antikorupsi maka diperlukan hukum, paling tidak meliputi:

- a. Reformasi hukum ketatanegaraan (konstitusi) untuk memperkecil monopoli dan diskresi kekuasaan politik dari tangan presiden, sehingga dimungkinkan adanya *power sharing* dan *check and balance* dalam sistem politik kita.
- b. Menjamin adanya transparansi dan akuntabilitas dari pejabat negara atau pemegang kekuasaan publik melalui:
  - Kewajiban pejabat negara untuk melaporkan dan diperiksa kekayaannya, pada saat mulai dan berakhir jabatan (*law against illicit enrichment*),
  - Kewajiban pejabat membuktikan harta kekayaannya bukan hasil korupsi (asas pembuktian terbalik),
  - Kewajiban pejabat negara menyediakan informasi tentang penyelenggaraan negara kepada publik (*public information act*),
  - Perlindungan hukum terhadap pejabat atau masyarakat yang menyampaikan informasi tentang korupsi (*whistle blower protection act*),
  - Wajib melaporkan transaksi keuangan dalam jumlah yang mencurigakan,



- Mengatur asas dan kode etik pejabat publik (*leadership code*).
- c. Kriminalisasi suap, baik yang dilakukan oleh *private sector* di dalam dan internasional, serta kriminalisasi praktik *money laundering* (menerima, menyimpan, memindahkan, mentransfer, atau menginvestigasi hasil korupsi),
- d. Independensi lembaga peradilan. Para hakim jangan lagi tunduk di bawah menteri kehakiman, tapi harus di bawah MA dan MA harus otonom terhadap pemerintah. Independensi aparat penegak hukum, seperti jaksa, polisi, dan para advokat sangat diperlukan untuk memberantas korupsi.
- e. Melengkapi kelembagaan pengawasan korupsi, semacam lembaga ombudsman (*permanent commission of inquiry*) di setiap departemen dan sektor jika perlu, yang dapat berfungsi melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap penyimpangan kekuasaan atau *mal-administration* yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan publik dan merekomendasikan perbaikannya.
- f. Untuk perkara-perkara korupsi tertentu di mana penyidik atau penuntut tidak dapat melakukan tugas mereka atau tanpa ada kepercayaan masyarakat, harus dimungkinkan dibentuknya jaksa independen (*special prosecutor*) dan Badan Anti Korupsi (*independence commission against corruption*) yang memiliki kewenangan *subpoena* dan menjadi bagian dari sistem peradilan, sehingga jaksa hanya sebagai *prosecutor* saja.
- g. Mengakomodasi keterlibatan *civil society* dalam pengawasan korupsi secara kontinu dilakukan oleh semacam lembaga *public enquiries* dan menjadi bagian dari sistem *judicial*.
- h. Adanya prosedur pemeriksaan tindak pidana korupsi (prosedur pemeriksaan khusus), yang memudahkan penuntut menyeret koruptor ke pengadilan. Hal ini



ditambah dengan adanya ketentuan-ketentuan khusus untuk memastikan bahwa hasil-hasil korupsi dapat diperoleh kembali oleh negara, khususnya hasil-hasil korupsi yang berada di tangan pihak ketiga atau ditempatkan di luar negeri.

Memerangi korupsi di kalangan birokrat memerlukan kampanye massal agar rakyat sadar akan hak-hak mereka untuk memperoleh pelayanan publik yang baik. Warga masyarakat korban penyalahgunaan kekuasaan publik harus mendapat ruang di dalam sistem hukum nasional untuk dapat perlindungan hukum dan menuntut koruptor ke pengadilan pidana atau perdata. Sehingga dalam penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN diperlukan kerjasama baik dari pemerintah, swasta serta masyarakat.

## RANGKUMAN

- ❑ Berdasarkan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, asas-asas umum penyelenggaraan negara (AAUPN) terdiri atas 7 (tujuh) asas, yakni:
  1. Asas kepastian hukum,
  2. Asas tertib penyelenggaraan negara,
  3. Asas kepentingan umum,
  4. Asas keterbukaan,
  5. Asas proporsionalitas,
  6. Asas profesionalitas,
  7. Asas akuntabilitas.
- ❑ Crine le Roy dalam Darumurti (2012) mengemukakan mengenai asas-asas sebagai kriteria pemerintahan yang baik:
  - ❑ Asas kepastian hukum,
  - ❑ Asas keseimbangan,
  - ❑ Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan,



- ☐ Asas bertindak cermat atau asas kecermatan,
- ☐ Asas motivasi untuk setiap tindakan atau keputusan,
- ☐ Asas tidak mencampuradukkan kewenangan,
- ☐ Asas meniadakan akibat dari suatu keputusan yang batal,
- ☐ Asas permainan yang layak,
- ☐ Asas keadilan atau kewajaran,
- ☐ Asas pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan atau menanggapi penghargaan yang wajar,
- ☐ Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi.
- ☐ Dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, langkah yang dibentuk oleh pemerintah yaitu dengan mengeluarkan peraturan di antaranya yaitu:
  - ☐ Ketetapan MPR-RI No. XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN,
  - ☐ Ketetapan MPR-RI No. X /MPR/1998 Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara,
  - ☐ Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,
  - ☐ Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN,
  - ☐ Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai Pengganti UU No. 3 Tahun 1971,
  - ☐ Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
  - ☐ Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## LATIHAN

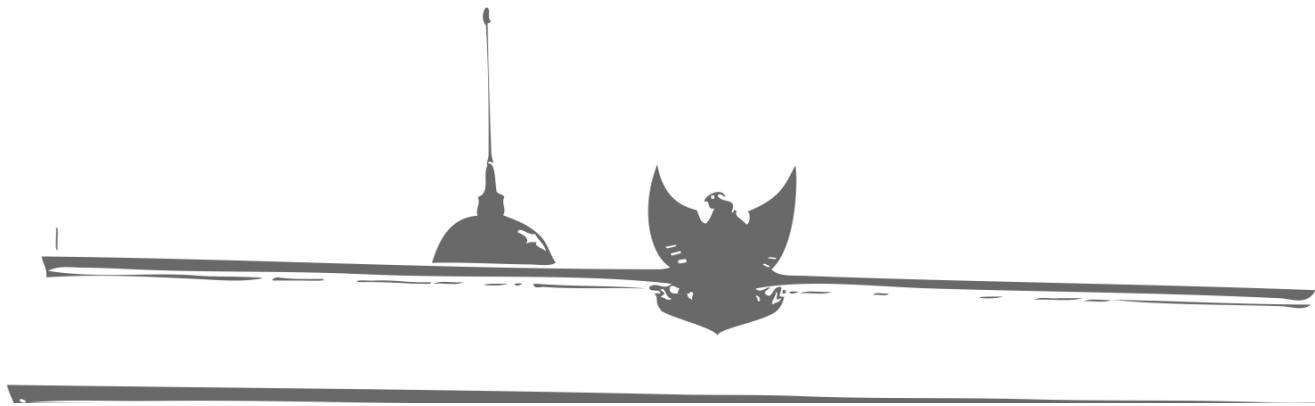
1. Jelaskan pengertian asas kepastian hukum dan asas kepentingan umum?



2. Sebutkan 2 (dua) rumpun atau pengelompokan atas asas-asas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menurut Darumurti?
3. Sebutkan asas-asas sebagai kriteria pemerintahan yang baik menurut Crine le Roy?
4. Sebutkan aspek-aspek *good governance*?
5. Sebutkan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik menurut Undang nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme!







## BAB V PATOLOGI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

### 5.1 JENIS KORUPSI DAN BAHAYA KORUPSI

Korupsi sebagai fenomena penyimpangan dalam kehidupan sosial, budaya, kemasyarakatan dan kenegaraan sudah dikaji dan ditelaah secara kritis oleh banyak ilmuwan dan filosof. Aristoteles misalnya, yang diikuti oleh Machiavelli, sejak awal telah merumuskan sesuatu yang disebutnya sebagai korupsi moral (*moral corruption*). Korupsi berasal dari kata latin *corruptio* atau *corruptus*. Kemudian, muncul dalam bahasa inggris dan prancis *corruption*, dalam bahasa Belanda *korruptie*, selanjutnya dalam bahasa Indonesia korupsi. Atlas (1987), menandakan esensi korupsi sebagai pencurian melalui penipuan dalam situasi yang mengkhianati kepercayaan. Korupsi merupakan perwujudan immoral dari dorongan untuk memperoleh sesuatu dengan metode pencurian dan penipuan.

Mahzar (2003), menandakan istilah korupsi secara umum sebagai “berbagai tindakan gelap dan tidak sah (*illicit or illegal activities*) untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok. Ia lalu menambahkan, bahwa dalam perkembangannya lebih akhir, dari beragam pengertian korupsi, terdapat penekanan yang dilakukan sejumlah ahli dalam mendefinisikan korupsi,

yakni “penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk kepentingan pribadi”. Mahzar pun mencatat beberapa definisi korupsi yang paling sering digunakan dalam berbagai pembahasan tentang korupsi. Gagasan yang diambilnya dari Philip ini, menyebutkan definisi korupsi sebagai; *pertama*, pengertian korupsi yang berpusat pada kantor publik (*public office-centered corruption*), yang didefinisikan sebagai tingkah laku dan tindakan seseorang pejabat publik yang menyimpang dari tugas-tugas publik formal untuk mendapatkan keuntungan pribadi, atau keuntungan bagi orang-orang tertentu yang berkaitan erat dengannya seperti keluarga, karib kerabat, dan teman. Pengertian ini juga mencakup kolusi dan nepotisme, pemberian patronase lebih karena alasan hubungan kekeluargaan (*ascriptive*) daripada *merit*.

*Kedua*, pengertian korupsi yang berpusat pada dampak korupsi terhadap kepentingan umum (*public interest-centered*). Dalam kerangka ini, korupsi dapat dikatakan telah terjadi, jika seorang pemegang kekuasaan atau fungsionaris pada kedudukan publik yang melakukan tindakan-tindakan tertentu dari orang-orang yang akan memberikan imbalan (apakah uang atau materi lain), sehingga dengan demikian merusak kedudukannya dan kepentingan publik. Ketiga, pengertian korupsi yang berpusat pada pasar (*market centered*) berdasarkan analisis tentang korupsi yang menggunakan teori pilihan publik dan sosial, dan pendekatan ekonomi di dalam kerangka analisis politik.

Berdasarkan kerangka ini, Semma (2008) menyatakan bahwa korupsi berarti lembaga ekstra legal yang digunakan individu-individu atau kelompok-kelompok untuk mendapat pengaruh terhadap kebijakan dan tindakan birokrasi. Karena itu, eksistensi korupsi jelas mengindikasikan, hanya individu dan kelompok yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang lebih mungkin melakukan korupsi daripada pihak-pihak lain. Masih dalam kerangka ini, korupsi juga berarti penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang pegawai atau pejabat pemerintah untuk mendapatkan tambahan pendapatan dari publik. Dengan demikian, kedudukan



publik telah dijadikan lahan bisnis, yang selalu akan diusahakannya untuk memperoleh pendapatan sebesar-besarnya.

Korupsi juga sangat erat kaitannya dengan kekuasaan. Lord Acton dalam Semma (2008) mengungkapkan bahwa “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”, artinya korupsi muncul bilamana terjadi penyalahgunaan kekuasaan, terlebih bila kekuasaan bersifat absolut atau mutlak, maka korupsi semakin menjadi-jadi. Huntington (1995) dalam buku klasiknya tentang pembangunan politik, mengutarakan beberapa pendapat tentang kondisi-kondisi yang menyebabkan korupsi dalam pemerintahan. Korupsi cenderung meningkat dalam suatu periode pertumbuhan serta modernisasi yang cepat, karena perubahan nilai-nilai, sumber-sumber baru kekayaan dan kekuasaan serta perluasan pemerintahan.

Di negara-negara dengan lebih banyak stratifikasi sosial, lebih banyak polarisasi kelas dan lebih banyak kecenderungan feodal, korupsi cenderung berulang. Sebab keadaan ini memberikan suatu sistem norma dan sanksi-sanksi yang lebih tegas, mengurangi peluang maupun daya tarik perilaku korupsi. Bila suatu sistem sudah korup, maka setiap lembaga dan praktik di dalamnya akan selalu mencerminkan kondisi tersebut. Setiap upaya untuk menyembuhkan korupsi (*society of corruption*) harus memperhatikan kenyataan ini. Upaya itu harus dimulai dengan menekankan kewajiban adanya kepemimpinan yang jujur dan penuh pengabdian untuk mengikis korupsi. Upaya tersebut harus mencari cara dan sarana untuk menciptakan gaya kepemimpinan seperti itu. Lebih dari itu, upaya tersebut harus berhasil menanamkan rasa enggan berkorupsi di kalangan para pemegang kekuasaan.

Untuk memberi kesan kuat kepada masyarakat, kekuasaan pemaksa bagi kemaslahatan pelaku korupsi, ditandaskan oleh Tanthowi (2004) adalah agama. Hanya agamalah yang mampu bertindak sebagai medium yang efektif bagi perilaku moral pada tataran kolektivitas. Tentu saja kesadaran agama yang murni lebih menekankan kepada falsafah dan nilai dasarnya daripada simbol



dan peribadatannya yang dapat membimbing ke arah dipikirkannya kembali sasaran dan tujuan hidup itu sendiri yang selanjutnya dapat membantu melawan godaan korupsi.

Pada akhirnya, perubahan struktur dan organisasi juga diperlukan untuk mengawasi korupsi. Semaa (2008) menyatakan beberapa hal yang harus dilakukan yaitu:

- Pertama, sistem produksi dan teknologi harus diubah sehingga pertumbuhan tanpa batas dan konsumsi tanpa akhir yang kini berlaku akan digantikan oleh pola pertumbuhan dan konsumsi baru yang akan memenuhi kebutuhan materiil bagian terbesar rakyat.
- Kedua, sebagai bagian dari pertumbuhan dalam sistem produksi-teknologi-konsumsi ini dan juga sebagai tanggapan terhadap korupsi yang terbit dari sektor swasta, derajat pemilikan dan kontrol masyarakat yang lebih besar kedua-duanya perlu dan tidak bisa ditinggalkan.
- Reorganisasi bidang ini harus dibarengi dengan desentralisasi yang efektif. Desentralisasi merupakan penyebaran kekuasaan lebih luas. Bila semua kondisi yang lain sudah benar, maka langkah tersebut akan mempersempit ruang lingkup korupsi.

Di Indonesia sendiri langkah-langkah yang dilakukan pemerintah untuk memberantas korupsi dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait antara lain:

- Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana
- Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme



- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 Tindak Pidana Pencucian Uang
- Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK
- Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 Tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK

Namun demikian, kebijakan sebagaimana tersebut di atas sepertinya belum sepenuhnya berhasil menekan angka korupsi. Jika kita melihat data Indeks Persepsi Korupsi Indonesia selama beberapa tahun terakhir, terlihat bahwa Indonesia masih dianggap sebagai negara dengan tingkat korupsi yang tinggi. Pada tahun 2015, dari 167 negara di dunia, Indonesia berada pada peringkat 88 dengan nilai skor 36.



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
83	Colombia	37	103	Moldova	33	123	Madagascar	28
83	Liberia	37	107	Argentina	32	123	Timor-Leste	28
83	Sri Lanka	37	107	Belarus	32	130	Cameroon	27
88	Albania	36	107	Côte d'Ivoire	32	130	Iran	27
88	Algeria	36	107	Ecuador	32	130	Nepal	27
88	Egypt	36	107	Togo	32	130	Nicaragua	27
88	Indonesia	36	112	Honduras	31	130	Paraguay	27
88	Morocco	36	112	Malawi	31	130	Ukraine	27
88	Peru	36	112	Mauritania	31	136	Comoros	26
88	Suriname	36	112	Mozambique	31	136	Nigeria	26
95	Armenia	35	112	Vietnam	31	136	Tajikistan	26
95	Mali	35	117	Pakistan	30	139	Bangladesh	25
95	Mexico	35	117	Tanzania	30	139	Guinea	25
95	Philippines	35	119	Azerbaijan	29	139	Kenya	25
99	Bolivia	34	119	Guyana	29	139	Laos	25
99	Djibouti	34	119	Russia	29	139	Papua New Guinea	25
99	Gabon	34	119	Sierra Leone	29	139	Uganda	25
99	Niger	34	123	Gambia	28	145	Central African Republic	24
103	Dominican Republic	33	123	Guatemala	28	146	Congo Republic	23
103	Ethiopia	33	123	Kazakhstan	28	147	Chad	22
103	Kosovo	33	123	Kyrgyzstan	28			
			123	Lebanon	28			
						147	Democratic Republic of the Congo	22
						147	Myanmar	22
						150	Burundi	21
						150	Cambodia	21
						150	Zimbabwe	21
						153	Uzbekistan	19
						154	Eritrea	18
						154	Syria	18
						154	Turkmenistan	18
						154	Yemen	18
						158	Haiti	17
						158	Guinea-Bissau	17
						158	Venezuela	17
						161	Iraq	16
						161	Libya	16
						163	Angola	15
						163	South Sudan	15
						165	Sudan	12
						166	Afghanistan	11
						167	Korea (North)	8
						167	Somalia	8

Gambar 4.1 Ranking dan Skor Indeks Persepsi Korupsi di Dunia

Penyelenggaraan pemerintahan yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan perwujudan dari nilai-nilai etika pemerintahan dalam diri para penyelenggara negara. Nilai-nilai etika pemerintahan yang mewujudkan perilaku anti korupsi tersebut di antaranya adalah untuk selalu mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan, untuk tidak mengambil apa yang bukan haknya, dan untuk bekerja sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku.

## 5.2 BENTUK KOLUSI DAN DAMPAKNYA DALAM PEMERINTAHAN

Korupsi di Indonesia pada umumnya juga diawali dengan adanya kolusi dan nepotisme oleh penyelenggara negara dan pegawai negeri. Itu yang membuat korupsi terjadi secara sistemik dan masif. Korupsi, kolusi dan nepotisme ini menjadi penyakit kronis bangsa



yang mengancam kelangsungan hidup bangsa dan kesinambungan pembangunan.

Pengertian kolusi menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 adalah pemufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar-penyelenggara negara atau antara penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan/atau negara. Dapat dikatakan pula bahwa kolusi merupakan kerjasama atau pemufakatan jahat.

Kolusi adalah bentuk kerjasama antara pejabat pemerintah dengan oknum lain secara ilegal pula (melanggar hukum) untuk mendapatkan keuntungan material bagi mereka. Kolusi merupakan kesepakatan dua belah pihak atau lebih secara tersembunyi dan tidak jujur serta melawan hukum untuk melancarkan usaha salah satu pihak untuk mencapai tujuan tertentu. Biasanya diwarnai dengan korupsi yaitu penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh salah satu pihak atau pejabat negara.

Mas (2014) menyatakan bahwa kolusi lebih sering dilakukan melalui perbuatan tidak jujur dengan membuat kesepakatan secara tersembunyi. Dalam melakukan kesepakatan, biasanya dilakukan dengan sogokan atau pemberian fasilitas tertentu sebagai pelicin agar semua urusannya menjadi lancar.

Selain itu, Makmur (2009) menyatakan bahwa kolusi adalah suatu tindakan dari kedua belah pihak untuk menciptakan kesepakatan yang sesungguhnya bertentangan dengan etika, moralitas, rasional, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam suatu bentuk ikatan kerjasama. Pengertian kolusi ini jelas bahwa sangat merugikan bagi orang-orang yang berperilaku yang berdasarkan tindakan moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam ikatan kerjasama. Dan kemudian menguntungkan secara konkret atau secara realita bagi orang-orang yang perbuatan atau tindakannya bertentangan dengan moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam bentuk ikatan kerjasama.



Penyakit Kolusi ini juga diuraikan oleh Peter L. Berger dalam Makmur (2009):

“Para pembuat kebijakan politik dan para teorisi saling berhubungan sama sekali. Di antara mereka yang berada dalam kursi kekuasaan dan Cuma tahu bertindak (*men of action*) selalu sudah terdapat orang yang hanya memandangi rendah para teorisi dan hasil karya mereka. Dalam bertindak, mereka sudah biasa menggunakan “akal sehat” saja, yang sebenarnya adalah campuran dari berbagai teori lama yang dimantapkan sebagai kearifan rakyat dengan teori-teori sementara (*ad hoc*) yang diciptakan menurut pola “kerjakan itu sendiri” (*do-it yourself*). Begitu pula selalu terdapat sejumlah teorisi dalam menara-menara gading yang asyik mengerjakan bangunan-bangunan intelektual mereka, dalam keterpencilan yang megah dari kerja memeras keringat yang dilakukan oleh umat manusia lainnya.”

Pendapat Peter L. Berger tersebut sesungguhnya telah menggambarkan patologi kolusi dalam pemerintahan. Sebenarnya secara fenomenologis dan bahkan lebih dari itu sudah mendekati fenomena, karena penyakit itu sudah hampir dipastikan kebenarannya dalam tindakan sebagian manusia yang terkait dalam bentuk kerjasama.

Lebih lanjut menurut Makmur (2009) penyakit kolusi telah menjangkit di semua lini dalam administrasi negara maupun administrasi pemerintahan, mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah kabupaten/ kota, bahkan sampai ke desa-desa.

Penanganan kolusi ini diharapkan dapat tercipta sebuah pengaturan hubungan dan keharmonisan kerja antar sesama manusia yang terikat dalam bentuk kerjasama. Diharapkan pula terciptanya keteraturan kerja yang dilakukan oleh seluruh unsur yang ada dalam pemerintahan. Tindakan penanganan kolusi tersebut bukanlah menjadi persoalan akhir, melainkan akan berdinamisasi sesuai tuntutan perubahan kebutuhan anggota yang terikat dalam kerjasama. Sehingga perlu adanya regulasi yang mengatur tentang

hal tersebut. Peraturan yang dibuat haruslah dilaksanakan tanpa pilih-pilih, sehingga pemerintahan yang bersih dari praktik KKN dapat terwujud.

### 5.3 BENTUK NEPOTISME DAN DAMPAKNYA DALAM PEMERINTAHAN

Nepotisme adalah pemanfaatan jabatan untuk memberi pekerjaan, kesempatan, atau penghasilan, bagi keluarga atau kerabat dekat pejabat, sehingga menutup kesempatan bagi orang lain. Nepotisme berarti lebih memilih saudara atau teman akrab berdasarkan hubungannya bukan berdasarkan kemampuannya. Kata ini biasanya digunakan dalam konteks *derogatori*.

Sebagai contoh, kalau seorang manajer mengangkat atau menaikkan jabatan seorang saudara, bukannya seseorang yang lebih berkualifikasi namun bukan saudara, manajer tersebut akan bersalah karena nepotisme. Pakar-pakar biologi telah mengisyaratkan bahwa tendensi terhadap nepotisme adalah berdasarkan naluri, sebagai salah satu bentuk dari pemilihan saudara.

Kata nepotisme berasal dari kata Latin *nepos*, yang berarti “keponakan” atau “cucu”. Pada Abad Pertengahan beberapa paus Katolik dan uskup- yang telah mengambil janji “*chastity*”, sehingga biasanya tidak mempunyai anak kandung – memberikan kedudukan khusus kepada keponakannya seolah-olah seperti kepada anaknya sendiri. Beberapa paus diketahui mengangkat keponakan dan saudara lainnya menjadi kardinal. Seringkali, penunjukan tersebut digunakan untuk melanjutkan “*dinasti*” kepausan. Contohnya, Paus Kallistus III, dari keluarga Borja, mengangkat dua keponakannya menjadi kardinal; salah satunya, Rodrigo, kemudian menggunakan posisinya kardinalnya sebagai batu loncatan ke posisi paus, menjadi Paus Aleksander VI. Kebetulan, Alexander mengangkat Alessandro Farnese, adik kekasih gelapnya, menjadi kardinal; Farnese kemudian menjadi Paus Paulus III. Paul juga melakukan nepotisme, dengan menunjuk dua keponakannya (umur 14 tahun dan 16 tahun) sebagai Kardinal. Praktek seperti ini akhirnya diakhiri oleh Paus



Innosensius XII yang mengeluarkan *bull*a kepausan *Romanum decet pontificem* pada tahun 1692. Bulla kepausan ini melarang semua paus di seluruh masa untuk mewariskan tanah milik, kantor, atau pendapatan kepada saudara, dengan pengecualian bahwa seseorang saudara yang paling bermutu dapat dijadikan seorang Kardinal.

Pengertian Nepotisme ini juga ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang nomor 28 tahun 1999, yaitu setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan/atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. mengacu pada pengertian tersebut, maka nepotisme berarti tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang lebih memilih saudara atau teman akrab. Nepotisme dilakukan dengan melawan hukum dengan menguntungkan kepentingan keluarga atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. melibatkan atau mendahulukan keluarga dan/atau kroni tidak didasarkan pada kemampuannya.

Mas (2014) menyatakan bahwa tendensi terjadinya nepotisme juga didasarkan oleh kebiasaan rakyat yang berpandangan feodal dengan mendahulukan keluarga atau teman-temannya, meskipun tidak memiliki keahlian pada bidang pekerjaan yang diberikan. Nepotisme banyak terjadi pada penerimaan Pegawai Negeri atau pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), termasuk pada perusahaan swasta. Ada juga yang menyebut bahwa nepotisme dilakukan lantaran didorong naluri, sebagai salah satu bentuk dari pemilihan keluarga dan kroni dengan merugikan kepentingan masyarakat secara luas.

Terjadinya kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintahan sepertinya tidak terlepas dari perilaku feodalis yang dianggap sesuatu yang biasa, dan berlangsung sejak zaman kerajaan. Ada kebiasaan masyarakat untuk memberikan upeti kepada pejabat, baik berupa barang dari hasil kebunnya maupun dalam bentuk uang. Biasanya dilakukan sebagai tanda kesetiaan kepada pejabat



negara atau kerajaan, bahkan bisa juga untuk mengambil hati pejabat bersangkutan agar dimudahkan dalam mengurus sesuatu.

Nepotisme di lingkungan pemerintahan juga menjadi bagian yang ditiru dari zaman kerajaan dengan menempatkan keluarga untuk menduduki jabatan tertentu. Kondisi tersebut terus berlangsung dan begitu susah ditelusuri, meskipun sudah ada undang-undang yang melarang, terutama kalau nepotisme dilakukan dengan mendahulukan kepentingan keluarga yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Lemahnya peraturan perundang-undangan untuk memberantas korupsi dan nepotisme yang sudah mengakar, menyebabkan intensitasnya terus terjadi. Kolusi dan nepotisme dalam realitasnya menjadi pemicu terjadinya korupsi. Apabila ada pejabat negara dari pusat, seperti menteri berkunjung ke daerah, biasanya semua keperluannya diurus pemerintah daerah, padahal biaya perjalanannya sudah ditanggung pemerintah pusat. Semakin meluasnya praktik kolusi dan nepotisme telah menimbulkan kerugian besar terhadap keuangan dan perekonomian negara, hal ini juga mengancam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

## RANGKUMAN

- ❑ Mahzar (2003), menandakan istilah korupsi secara umum sebagai “berbagai tindakan gelap dan tidak sah (illicit or illegal activities) untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok. Ia lalu menambahkan, bahwa dalam perkembangannya lebih akhir, dari beragam pengertian korupsi, terdapat penekanan yang dilakukan sejumlah ahli dalam mendefinisikan korupsi, yakni “penyalahgunaan kekuasaan atau kedudukan publik untuk kepentingan pribadi”.
- ❑ Korupsi juga sangat erat kaitannya dengan kekuasaan. Lord Acton dalam Semma (2008) mengungkapkan bahwa “power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely”, artinya korupsi muncul bilamana terjadi penyalahgunaan kekuasaan,



terlebih bila kekuasaan bersifat absolut atau mutlak, maka korupsi semakin menjadi-jadi.

- ❑ Di Indonesia sendiri langkah-langkah yang dilakukan pemerintah untuk memberantas korupsi dituangkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait antara lain:
  - ❑ Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
  - ❑ Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
  - ❑ Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - ❑ Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - ❑ Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - ❑ Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - ❑ Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 Tindak Pidana Pencucian Uang
  - ❑ Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK
  - ❑ Undang-Undang No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
  - ❑ Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2005 Tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia KPK
- ❑ Kolusi merupakan kesepakatan dua belah pihak atau lebih secara tersembunyi dan tidak jujur serta melawan hukum untuk melancarkan usaha salah satu pihak untuk mencapai



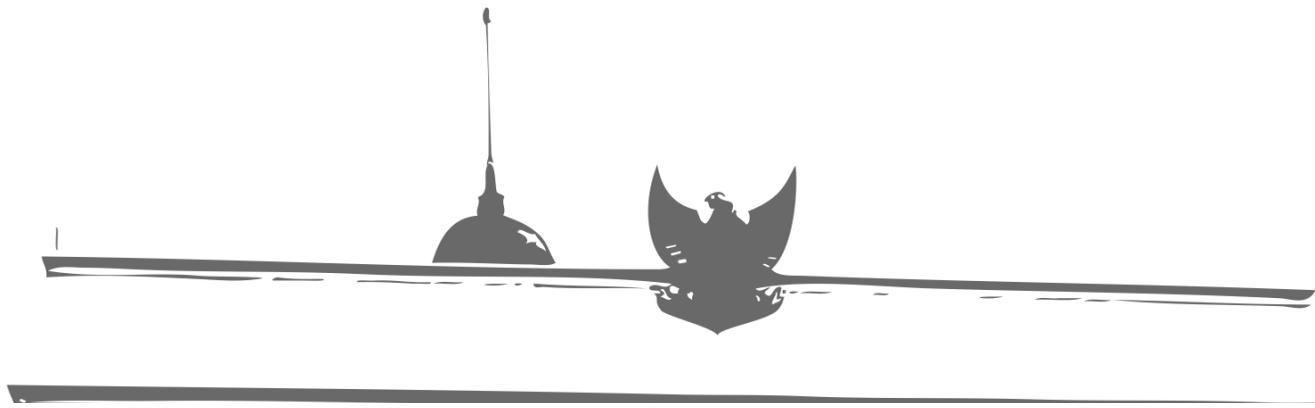
tujuan tertentu. Biasanya diwarnai dengan korupsi yaitu penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh salah satu pihak atau pejabat negara.

- ☐ Nepotisme adalah pemanfaatan jabatan untuk memberi pekerjaan, kesempatan, atau penghasilan, bagi keluarga atau kerabat dekat pejabat, sehingga menutup kesempatan bagi orang lain.

## LATIHAN

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan korupsi?
2. Jelaskan apa yang dimaksud dengan kolusi?
3. Jelaskan apa yang dimaksud dengan nepotisme?
4. Jelaskan pernyataan Peter L. Berger mengenai kolusi?
5. Sebutkan peraturan yang terkait dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN)?





## BAB VI

# PEMBINAAN ETIKA APARATUR SIPIL NEGARA

### 6.1 HAK DAN KEWAJIBAN PNS

Hak dan kewajiban PNS diatur dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kewajiban dalam undang-undang nomor 8 tahun 1974 kemudian diperjelas lagi pada Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. PP ini masih berlaku sampai sekarang mengingat belum ada PP baru pelaksanaan UU ASN. Adapun menurut UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kewajiban PNS dan PPPK sama akan tetapi masalah Hak berbeda. Hak PNS diatur dalam pasal 21 dan hak PPPK diatur dalam pasal 22. Perbedaannya, PPPK tidak mempunyai hak jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Menurut UU Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 21, Hak PNS terdiri dari Gaji, Tunjangan dan Fasilitas, Cuti, Jaminan pensiun dan jaminan hari tua, Perlindungan dan Pengembangan kompetensi. Sedangkan yang menjadi Kewajiban PNS menurut pasal 23 adalah:

- Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.
- Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik.

Dalam UU ASN ketentuan lebih lanjut tentang hak PNS, hak PPPK, dan kewajiban Pegawai ASN akan diatur dengan peraturan pemerintah tersendiri. PP 53 tahun 2010 mengatur tentang disiplin PNS. Di dalam peraturan tersebut diatur tentang disiplin, pelanggaran disiplin, larangan, dan juga kewajiban PNS. Kewajiban PNS yang diatur antara lain:

- mengucapkan sumpah/janji PNS
- mengucapkan sumpah/janji jabatan
- setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD-RI 1945, NKRI dan Pemerintah
- menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan
- melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab



- menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS
- mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan /atau golongan
- memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan
- bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara
- melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil
- masuk kerja dan menaati jam kerja
- mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
- menggunakan dan memelihara barang- barang milik negara dengan sebaik-baiknya
- memberikan pelayanan sebaik – baiknya kepada masyarakat
- membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas
- memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier
- menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

## 6.2 LARANGAN-LARANGAN BAGI PNS

Adapun dalam Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang menjadi larangan bagi PNS yaitu:

1. menyalahgunakan wewenang
2. menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain



3. tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional
4. bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing
5. memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah
6. melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara
7. memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapa pun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apa pun untuk diangkat dalam jabatan
8. menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapa pun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya
9. bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya
10. melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan yang dapat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani
11. menghalangi berjalannya tugas kedinasan
12. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
  - a. ikut serta sebagai pelaksana kampanye
  - b. menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS
  - c. sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau



- d. sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
13. memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
- a. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye dan/atau
  - b. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat
14. memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan
15. memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
  - b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
  - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye;
  - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.



Pelanggaran terhadap etika pemerintahan dalam hal ini yaitu melanggar disiplin PNS, maka dapat dikenakan sanksi moral dan sanksi administratif. Sanksi moral meliputi:

1. pengumuman melalui media masa
2. meminta maaf secara terbuka
3. mengundurkan diri dari jabatan

Sedangkan sanksi administratif meliputi:

1. teguran lisan atau tulisan
2. pemberhentian sementara (*skorsing*)
- 3, pemberhentian dengan tidak hormat
- 4, sanksi administratif lainnya, sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### 6.3 PENILAIAN PEKERJAAN PNS

Larry D. Stout dalam Yuwono, 2002 mengemukakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. Di atas kertas, penilaian kinerja menduduki posisi yang sangat penting dalam dinamika pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Sebuah sistem manajemen SDM yang efektif akan menempatkan penilaian kinerja sebagai jantung dari sistem yang dibangun.

Secara sederhana Torington (2005) menggambarkan tahapan penilaian kinerja sebagai berikut

1. Penentuan tujuan mengacu kepada tugas dan fungsi, serta tujuan unit kerja (organisasi). Penentuan Rencana Kinerja yang meliputi tujuan individu pengampu tugas/jabatan dan pengembangan karier yang SMART yaitu



- *Simple* (sederhana)
  - *Measurable* (terukur)
  - *Attributable* (bermanfaat untuk pengambilan keputusan)
  - *Reliable* (dipercaya, sah)
  - *Timely* (tepat waktu dalam penilaian)
2. Pengendalian dan Pemantauan oleh atasan langsung secara berkelanjutan.
  3. Penilaian dan pemberian penghargaan (reward) yang meliputi penilaian di akhir tahun, pemberian insentif/tunjangan kinerja sesuai dengan hasil penilaian, bagi pegawai yang dianggap berhasil.
  4. Penjatuhan punishment bagi pegawai yang dinilai gagal dalam mengampu tugas/jabatan.

Penilaian pekerjaan PNS merupakan kontrol pemerintah terhadap kinerja PNS. Selama ini acuan pelaksanaan penilaian kinerja PNS di Indonesia adalah PP Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan PNS, yaitu: pengangkatan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, diklat, serta pemberian penghargaan. Unsur-unsur yang dinilai menurut PP tersebut adalah: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan.

DP3 sifatnya sangat normatif, sehingga kurang dapat memberikan informasi prestasi yang nyata. DP3 sebagai alat ukur masih sebatas formalitas belaka, DP3 tidak secara riil difungsikan dan diimplementasikan secara tepat, benar dan objektif kepada PNS. Kenyataan empirik menunjukkan bahwa proses penilaian kinerja PNS cenderung terperangkap ke dalam proses formalitas saja. DP3 PNS dirasa telah kehilangan makna substantif, tidak terkait langsung dengan ranah *hard competence*.



DP3 PNS secara substantif tidak dapat digunakan sebagai penilaian sekaligus pengukuran seberapa besar produktivitas PNS dan kontribusinya terhadap organisasi. DP3 juga tidak dapat mengukur seberapa besar keberhasilan dan atau kegagalan PNS dalam melaksanakan pekerjaannya.

Dari studi komparatif di atas, juga berdasarkan teori Torington (2005), ternyata sistem penilaian kinerja dengan DP3 tidak memenuhi sebagai suatu instrumen penilaian yang ideal. Parameter yang digunakan dalam DP3 tidak jelas, dikarenakan orientasi penilaian lebih ditekankan pada aspek kepribadian/perilaku tanpa menyentuh ranah kinerja, dan penilaian tidak mengedepankan aspek komunikasi sehingga bawahan tidak mengetahui standar kinerja yang diharapkan. Ini merupakan beberapa penyebab penilaian prestasi kerja PNS melalui DP3 cenderung bersifat subjektif dan mengakibatkan bias penilaian (*hallo effect*).

Kelemahan dalam sistem penilaian kinerja PNS secara tidak langsung telah berkontribusi terhadap rendahnya kinerja PNS. Hal ini karena PNS tidak termotivasi untuk memberikan kinerja terbaik mereka. Istilah yang paling umum di gunakan adalah “pintar bodoh sama saja”, yang berarti bahwa tidak ada korelasi antara kinerja seorang pegawai terhadap jumlah penghasilan dan pengembangan karier mereka. Hal yang paling sering dikeluhkan oleh masyarakat adalah rendahnya pelayanan publik, tidak disiplinnya PNS, dan rendahnya produktivitas kerja PNS.





Gambar 6.1 Main game saat jam kerja, menunjukkan rendahnya kedisiplinan PNS (seputarsulawesi.com)

Oleh karena itu dalam rangka reformasi birokrasi, secara makro pemerintah telah mengeluarkan penyempurna PP No 10 Tahun 1979 dan menggantinya dengan PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dengan Sasaran Kerja Pegawai (SKP). Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pada PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS, yang dimaksud dengan Sasaran Kerja Pegawai (SKP), adalah rencana dan target kinerja yang akan dicapai oleh seorang PNS. SKP disusun dengan mengacu kepada Rencana Kinerja Tahunan (RKT) unit kerja/visi organisasi yang termuat dalam rencana strategis.

SKP disusun dengan memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian yang bersifat nyata dan *measurable*. Setiap kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus didasarkan pada tugas dan fungsi, wewenang tanggung jawab, dan uraian tugasnya yang secara umum telah ditetapkan dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK).

Dalam PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS, setiap PNS diwajibkan menyusun SKP pada setiap awal tahun yang dimulai tanggal 2 Januari 2014. Sedangkan PNS yang diangkat menjadi Pejabat Negara/pimpinan/anggota lembaga non struktural dan diberhentikan dari jabatan organiknya, PNS yang sedang cuti di luar tanggungan negara, diberhentikan sementara dari jabatan PNS, tugas belajar dan diperbantukan/dipekerjakan pada negara sahabat, lembaga internasional, organisasi profesi, dan organisasi swasta yang ditentukan oleh pemerintah, kepada mereka dikecualikan dari kewajiban menyusun SKP. Ancaman bagi pegawai yang tidak menyusun maupun melaksanakan penilaian SKP bawahannya adalah sanksi atau hukuman disiplin sesuai PP No. 53 Tahun 2010 tentang Hukuman Disiplin Pegawai.

Penilaian prestasi kerja dengan SKP terdiri dari dua unsur yaitu Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan perilaku kerja dimana bobot nilai unsur SKP sebesar 60% dan perilaku kerja sebesar 40%. Penilaian SKP meliputi aspek-aspek seperti kuantitas, kualitas, waktu dan biaya. Sedangkan penilaian perilaku kerja meliputi aspek-aspek yaitu orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan.

Penilaian SKP dilakukan dengan menghitung tingkat capaian SKP dengan cara membandingkan antara realisasi dan target yang telah ditetapkan di awal tahun untuk setiap pelaksanaan kegiatan tugas jabatan, yang diukur dengan 4 (empat) aspek yaitu aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya. Sedangkan nilai capaian SKP dinyatakan dengan angka dan sebutan, mulai dari  $\leq 50$  sampai dengan  $\geq 91$  atau dengan sebutan buruk sampai dengan sangat baik.

## RANGKUMAN

- Hak dan kewajiban PNS diatur dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Kewajiban dalam undang-undang nomor 8 tahun 1974 kemudian diperjelas lagi pada Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS.

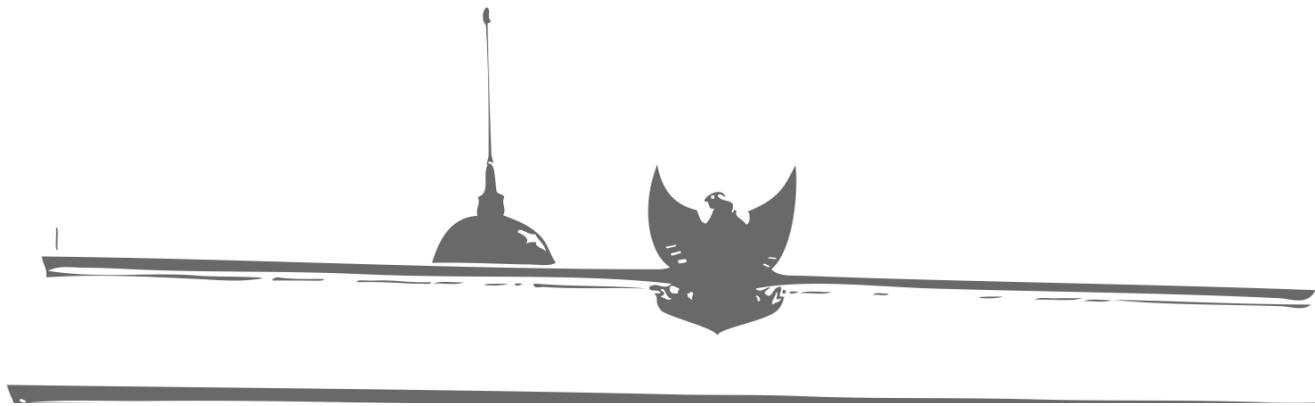
- Menurut UU nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kewajiban PNS dan PPPK sama, akan tetapi masalah Hak berbeda. Hak PNS diatur dalam pasal 21 dan hak PPPK diatur dalam pasal 22. Perbedaannya, PPPK tidak mempunyai hak jaminan pensiun dan jaminan hari tua.
- Sasaran Kerja Pegawai (SKP) pada PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS, yang dimaksud dengan Sasaran Kerja Pegawai (SKP), adalah rencana dan target kinerja yang akan dicapai oleh seorang PNS. SKP disusun dengan mengacu kepada Rencana Kinerja Tahunan (RKT) unit kerja/visi organisasi yang termuat dalam rencana strategis.
- Penilaian prestasi kerja dengan SKP terdiri dari dua unsur yaitu Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dan perilaku kerja dimana bobot nilai unsur SKP sebesar 60% dan perilaku kerja sebesar 40%.

## LATIHAN

1. Sebutkan hak PNS menurut UU nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Sebutkan kewajiban PNS menurut UU nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
3. Apakah terdapat perbedaan hak dan kewajiban antara PNS dan PPPK dalam UU nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara, jelaskan!
4. Sebutkan aspek-aspek dalam penilaian SKP Pegawai?
5. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan PNS. Sebutkan dalam hal apa saja hasil penilaian tersebut digunakan?







## BAB VII AKUNTABILITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

### 7.1 KONSEP AKUNTABILITAS

Kamus Webster mendefinisikan “*accountability*” as “*the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility for one’s actions*”. Dari definisi tersebut maka akuntabilitas memuat unsur penting seperti kualitas, obligasi, kemauan dan responsibiliti. Akuntabilitas berarti sarana yang mencegah sesuatu dari melakukan kesalahan.

Pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu, menurut Kumorotomo (2007) wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta pelaksana di lapangan. Kaitan pertanggungjawaban yang harus ditaati oleh aparatur negara dengan demikian meliputi berbagai corak organisasi dan kelompok masyarakat. Lebih lanjut menurut Kumorotomo (2007) pertanggungjawaban biasanya diartikan sebagai proses antar pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain

sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi konsekuensinya.

Spiro (1969) menyebutkan bahwa dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung 3 (tiga) konotasi berikut:

1. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (*accountability*)

Akuntabilitas di sini berperan jika suatu lembaga (*agency*) harus bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu. Sebagai demikian, maka terdapat dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas eksplisit (*answerability*) dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggungjawaban seorang pejabat negara manakala ia diharuskan untuk menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sementara itu, akuntabilitas implisit berarti bahwa segenap aparatur negara secara implisit bertanggung jawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

2. Pertanggungjawaban sebagai sebab-akibat (*cause*)

Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan (*the conduct of some affairs*). Pertanggungjawaban kausal yang eksplisit terdiri dari empat unsur, yaitu sumber (*resource*), pengetahuan, pilihan dan maksud (*purpose*). Keempat unsur ini harus ada di dalam mempertanggungjawabkan urusan publik. Jika salah satu unsur hilang, pertanggungjawaban itu menjadi cacat. Sementara itu, pertanggungjawaban kausal implisit merupakan landasan pokok bagi pelaksanaan suatu urusan, misalnya kebajikan (*virtue*) atau kesejahteraan (*welfare*) buat sesama.

3. Pertanggungjawaban sebagai kewajiban (*obligation*)



Apabila seseorang bertanggung jawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa:

- Dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan pertanggungjawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut
- Dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Oleh karena itu, secara luas pertanggungjawaban mengandung arti yang bermacam-macam, tergantung dari aspek mana kita melihatnya. Pertanggungjawaban etis tentunya berbeda dengan pertanggungjawaban rasional. Jika pertanggungjawaban rasional dapat diangkat dari tindakan-tindakan nyata dan sanksi-sanksi yang diterapkan dapat dipaksakan oleh orang lain, sebaliknya pertanggungjawaban etis sifatnya lebih abstrak dan sanksi-sanksi yang mengiringi hendak menyentuh langsung nurani manusia yang mewujudkan sikap, tindakan dan keputusan tertentu. Kecuali itu pertanggungjawaban juga dapat dibedakan menurut jenjangnya. Sebagai contoh, di dalam organisasi kita mengenal pertanggungjawaban tingkat *institusional*, tingkat *manajerial* dan tingkat *teknis*.

Pada tingkat institusional, organisasi berhadapan dengan keharusan untuk menjadi bagian dari sistem sosial yang lebih besar yang merupakan sumber dari “makna” legitimasi atau kelompok massa pendukung yang memungkinkan implementasi sasaran-sasaran organisasi tersebut. Pada tingkat manajerial, organisasi menjadi penengah di antara komponen-komponen teknis serta antara pejabat-pejabat operasional dengan para “pelanggan” atau pendukung di dalam lingkup tugas organisasi. Sementara itu, pada tingkat teknis, organisasi berfokus pada kinerja efektif (*effective performance*) dari fungsi-fungsi yang terspesialisasi dan terinci.



Spiro (1969) menyatakan *“Contemporary bureaucrat is in fact, and should be, accountable to several different authorities, for different purpose, to different degrees and in terms of different though mutually complimentary standards”*. Selain itu Vaughn (1980) juga menyatakan *“accountability mechanism act to ensure that agencies and agency leadership have a vested interest in maintaining a structure of incentives that benefit the public. The law alone cannot build such structure; the law cannot fully protect the employee who exposes corruption or wrongdoing and the law cannot make the day-to-day decisions of personnel and management officials that do so much to establish the atmosphere and character of the public service”*.

Tanggung jawab yang ada di pundak setiap pejabat negara berasal dari otoritas, bidang, arah dan jenjang yang berbeda-beda. Kita tidak dapat menuntut tanggung jawab itu hanya dengan hukum dan aturan yang berlaku karena terkadang kodifikasi aturan tersebut tidak mampu menampung masalah-masalah kemasyarakatan yang begitu luas. Namun, pertanggungjawaban internal saja sudah cukup. Ada saat dimana aparatur negara tidak tahu keputusan apa yang harus dipilihnya meskipun ia punya komitmen yang kuat terhadap kesejahteraan masyarakat.

## 7.2 DIMENSI PERTANGGUNGJAWABAN

Pertanggungjawaban administrasi negara melibatkan sarana-sarana yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga publik beserta pegawai-pegawainya untuk mengelola kehendak yang berlainan dari dalam maupun luar organisasi. Dilihat sebagai suatu strategi untuk mengelola kehendak (*expectation*), pertanggungjawaban administrasi negara mempunyai bentuk yang bermacam-macam. Fokus pembahasannya menurut Kumorotomo (2007) diarahkan kepada empat sistem alternatif pertanggungjawaban publik, yang masing-masing berlandaskan pada variasi dalam dua faktor penting:

1. Apakah kemampuan untuk merumuskan dan mengontrol kehendak-kehendak tersebut dipegang oleh kesatuan (entitas) tertentu di dalam atau di luar lembaga



2. Derajat pengawasan/kontrol yang diberikan atas entitas tersebut untuk merumuskan kehendak lembaga itu.

Saling mempengaruhi di antara dua dimensi ini menghasilkan empat tipe sistem pertanggungjawaban seperti gambar 7.1 di bawah ini:

		Sumber Kontrol Lembaga	
		Internal	Eksternal
<b>Derajat Kontrol atas Tindakan Lembaga</b>	Tinggi	Birokrasi .1	Legal .2
	Ren- dah	Profesional .3	Politis .4

Gambar 7.1 Tipe-tipe Sistem Pertanggungjawaban

(Kumorotomo (2007

Dari sisi dimensi pertama, manajemen kehendak-kehendak lembaga melalui mekanisme pertanggungjawaban itu membutuhkan adanya sumber kontrol otoritatif. Sumber-sumber kontrol eksternal mencerminkan adanya perbedaan yang sama, otoritasnya dapat diperoleh dari tatanan-tatanan formal di dalam hukum atau kontrak-kontrak legal maupun praktik kekuasaan informal yang dipengaruhi kepentingan-kepentingan dari luar lembaga.

Unsur kedua dalam setiap sistem pertanggungjawaban adalah derajat kontrol atas pilihan-pilihan lembaga serta operasi-operasi yang dilaksanakan oleh sumber-sumber kontrol tersebut. Derajat kontrol yang tinggi mencerminkan kemampuan pengawas untuk menentukan jangkauan dan kedalaman tindakan yang dapat diambil oleh suatu lembaga negara dan aparaturnya. Sebaliknya, derajat atau diskresi bagi aparatur-aparatur tersebut.

*Pertanggungjawaban birokratis* (sel 1) adalah mekanisme yang secara luas dipakai untuk mengelola kehendak-kehendak

lembaga negara. Dengan rancangan ini, kehendak-kehendak administrator publik dikelola melalui pemusatan perhatian kepada prioritas orang-orang yang berada pada puncak hierarki birokrasi. Pada saat yang sama, pengendalian supervisi diterapkan secara intensif pada sebagian besar aktivitas lembaga. Fungsi sistem pertanggungjawaban birokratis melibatkan dua komponen utama:

- Kaitan yang terorganisasi dan absah antara seorang atasan dan bawahan di mana keharusan untuk mengikuti “perintah” tidak dipertanyakan lagi
- Suatu pengawasan melekat atau suatu sistem perwakilan dalam menentukan prosedur-prosedur baku dan aturan-aturan yang berlaku

*Pertanggungjawaban legal* (sel 2) mirip dengan bentuk birokratis karena ia juga melibatkan penerapan kontrol yang terus-menerus atas aktivitas administrasi negara. Namun, berbeda dengan pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal berlandaskan pada keterkaitan antara pengawasan pihak-pihak luar lembaga dengan anggota-anggota organisasi. Pihak luar tersebut adalah seorang individu atas suatu kelompok yang punya kekuatan untuk membebaskan sanksi-sanksi hukum atau menuntut kewajiban-kewajiban formal tertentu. Dalam istilah pembuatan kebijakan, pihak-pihak luar itu merupakan “pembuat undang-undang” sedangkan administrator publik berperan sebagai “pelaksana”.

Kaitan antara pengawas dan yang diawasi juga berbeda dengan yang terdapat dalam sistem pertanggungjawaban birokratis. Di dalam sistem birokratis, kaitan tersebut bersifat hierarkis dan tergantung kepada kemampuan atasan untuk memberi hadiah atau hukuman kepada bawahannya. Sementara itu, dalam pertanggungjawaban legal keterkaitan yang terjadi adalah antara dua pihak yang relatif



otonom dan di sini melibatkan suatu kesepakatan formal di antara lembaga publik dan pengawasnya yang legal.

*Pertanggungjawaban profesional* (sel 3) semakin diperlukan seiring dengan semakin banyak dan kompleksnya persoalan-persoalan teknis dalam pemerintahan. Dalam keadaan seperti ini, para pejabat publik harus punya landasan keterampilan tertentu dan lembaga-lembaga negara itu sendiri mesti punya pegawai-pegawai yang ahli untuk melaksanakan solusi atas setiap permasalahan dengan tepat. Pegawai-pegawai itu diharapkan dapat mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan mereka guna memastikan pemimpin-pemimpin lembaga bahwa mereka telah melaksanakan pekerjaannya sebaik-baiknya. Jadi pertanggungjawaban profesional dicirikan oleh penempatan kontrol atas aktivitas-aktivitas organisasional di tangan para pejabat yang punya kepakaran atau keterampilan khusus dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Oleh sebab itu, kunci dari sistem pertanggungjawaban profesional adalah diferensiasi keahlian di dalam lembaga tersebut. Konflik sering muncul dari kenyataan bahwa meskipun otoritas senantiasa dikenakan secara internal oleh lembaga, pranata-pranata profesional dari luar (melalui pendidikan dan standar profesi) mungkin secara tak langsung mempengaruhi pembuatan keputusan para pakar dalam lembaga pemerintahan tersebut.

Organisasi pertanggungjawaban profesional akan mirip dengan kebanyakan lembaga publik di mana seorang manajer membawahi sejumlah pekerja, tetapi di sini perbedaannya terletak pada keterkaitan mereka. Di dalam sistem pertanggungjawaban birokratis, kaitan kuncinya adalah proses supervisi yang ketat. Sebaliknya di dalam pertanggungjawaban profesional, kaitan sentral adalah serupa dengan yang terdapat antara orang awam yang memegang kekuasaan dan para pakar yang profesional; pimpinan lembaga mengambil peran sebagai penguasa awam dan para pekerja harus membuat keputusan-keputusan penting sesuai dengan kepakaran mereka.



*Pertanggungjawaban politis* (sel 4) merupakan sistem pertanggungjawaban yang sangat dibutuhkan bagi para administrator di negara-negara demokratis. Jika “pengakuan” (*deference*) terhadap kemampuan pakar merupakan karakteristik pertanggungjawaban profesional, daya tanggap (*responsiveness*) terhadap kepentingan publik merupakan karakteristik sistem pertanggungjawaban politis. Kaitan pokok dalam sistem seperti ini menggambarkan bahwa antara seorang wakil rakyat (dalam hal ini adalah administrator publik) dengan warga pemilih (mereka yang merupakan muara pertanggungjawaban). Di dalam pertanggungjawaban politis, pertanyaan utamanya adalah “untuk siapa para administrator publik bertindak?”. Sementara itu, warga pemilih (*constituency*) mestinya diwakili antara lain masyarakat umum, pejabat-pejabat terpilih, kepala-kepala lembaga, klien lembaga tertentu, kelompok-kelompok kepentingan khusus dan generasi-generasi yang akan datang.

Kendatipun sistem pertanggungjawaban politis mungkin dapat membuka peluang bagi timbulnya favoritisme atau bahkan korupsi di sepanjang pelaksanaan program-program administrasi pemerintahan, ia juga dapat berfungsi sebagai basis bagi suatu pemerintahan yang lebih terbuka dan representatif. Kebutuhan akan pertanggungjawaban politis akan tercermin, misalnya dalam aturan-aturan tentang pertemuan yang terbuka, kebebasan dalam memperoleh informasi serta hubungan antara pemerintah pusat dan lokal.

Berikut merupakan segi-segi pokok yang terdapat dalam tipe-tipe sistem pertanggungjawaban menurut Romzek dan Dubnick (1987).

Tabel 7.1 Pertalian di dalam Sistem Pertanggungjawaban



<b>Tipe Sistem Pertang- gungjawa- ban</b>	<b>Analogi Kaitan Pengawas/Admin- (istrator</b>	<b>Basis Pertalian</b>
Birokratis .1	Atasan/ Bawahan	Supervisi
Legal .2	Pengatur/ Pelak- sana Pemimpin/ Agen	Perwalian <i>(Fiduciary)</i>
Profe- 3 sional	Awam/ Pakar	Pengakuan atas ke- ahlian/ kepakaran
Politis .4	Pemilih/ Wakil	Daya tanggap terhadap warga pemilih

Dalam sistem birokratis, kehendak dan harapan dikelola melalui suatu tatanan hirarki yang berlandaskan pada keterkaitan supervisial; sistem pertanggungjawaban legal mengelola kehendak-kehendak melalui suatu keterkaitan kontraktual; sistem profesional bersandar pada pengakuan atas kepakaran; sedangkan sistem pertanggungjawaban politis menunjuk daya tanggap terhadap kehendak rakyat sebagai sarana penting untuk menangani keinginan-keinginan yang bermacam-macam tersebut.

Tampak bahwa lingkup pertanggungjawaban administrasi yang harus dijalankan oleh lembaga-lembaga negara beserta aparaturnya, memang demikian luas. Sekurang-kurangnya pertanggungjawaban disini harus melibatkan sifat dari tugas-tugas lembaga (tingkat teknis), strategi manajemen dan konteks institusional dari pelaksanaan kerja dalam lembaga tadi (tingkat institusional). Idealnya, organisasi sektor publik mesti melaksanakan mekanisme pertanggungjawaban yang sesuai dengan ketiga faktor ini.

Lebih lanjut menurut Kumorotomo (2007), dalam kenyataan masih sering kita lihat bahwa unsur keterpaduan dalam sistem

pertanggungjawaban ini kurang diperhatikan. Ketika membangun jalan raya bebas hambatan, misalnya, banyak administrator yang hanya melihat faktor-faktor teknis atau mempertimbangkan pertanggungjawaban profesional saja. dampak tertutupnya interaksi antar komponen masyarakat akibat adanya jalan layang yang dipagari tersebut -yang merupakan penunjang bagi pertanggungjawaban politis- seringkali tidak diperhatikan. Ketika tugu monumen nasional di Jakarta dibangun, banyak orang yang sependapat bahwa dimulainya proyek itu adalah untuk kepentingan politis bagi citra Indonesia di mata Internasional. Akan tetapi pengaruh buruk proyek-proyek mercusuar seperti itu agaknya belum dipikirkan. Ini merupakan contoh gambaran dipotongnya sistem pertanggungjawaban legal dan diabaikannya sistem pertanggungjawaban profesional. Untuk organisasi dan aparatur publik, masalah yang sesungguhnya dihadapi oleh mereka bukan sekedar ada atau tidaknya sistem-sistem pertanggungjawaban administrasi seperti diuraikan di atas, tetapi bagaimana pertimbangan antar masing-masing pertanggungjawaban itu. Agar tercipta pemerintahan yang baik dan kondisi kerja yang dinamis, pemakaian seluruh aspek sistem pertanggungjawaban secara proporsional menjadi prasyarat yang penting.

Selain itu, dimensi-dimensi tanggung jawab juga dikemukakan oleh Ndraha (2011), yaitu:

1. Konsep tanggung jawab
2. Tanggung jawab sebagai *input* dan tanggung jawab sebagai *output*

Setiap nilai dapat dilihat sebagai *input* dan dapat juga dipandang sebagai *output*. Tanggung jawab juga demikian. Tanggung jawab sebagai *input* adalah tanggung jawab yang *given, prescribed, dijanjikan*, sedangkan tanggung jawab sebagai *output* adalah tanggung jawab yang *achieved, terbukti, teruji melalui social*

*control*. Antara yang satu dengan yang lain diperlukan variabel antara (*intervening*), yaitu penepatan janji.

### 3. Pentingnya tanggung jawab

Dari sudut momentum, wacana dan tindakan tentang tanggung jawab untuk Indonesia saat ini adalah merupakan *conditio sine qua non*. Secara dialektik dapat pula dibayangkan apa yang terjadi jika pemerintah dianggap tidak ber-atau melalaikan tanggung jawab. Pemerintah bisa dihadapkan pada mosi tidak percaya. Kabinet akan dibubarkan atau Presiden di-*impeach* atau masyarakat meniru perilaku dan terjadilah kekacauan dan kekerasan dimana-mana. Sehingga dimana ada kewenangan maka ada pertanggungjawaban.

### 4. Isi pertanggungjawaban

Yang harus dipertanggungjawabkan yaitu:

- Penggunaan wewenang yang diterima dari sumbernya
- Sumpah janji (janji kepada Tuhan, manusia dan diri sendiri)
- Janji-janji kepada yang-diperintah (rakyat) melalui pidato, kampanye, tindakan dan ucapan
- Komitmen pribadi atas pilihan bebas menerima jabatan yang bersangkutan
- Tindakan yang dilakukan atas prakarsa sendiri (*freies ermessen discretion*)
- Tindakan pribadi “oknum”
- Warisan pejabat pendahulunya

### 5. Batas dan bentuk pertanggungjawaban

Sejauh manakah seorang pelaku pemerintahan bertanggung jawab? Jawaban terhadap pertanyaan ini dapat dilihat dari segi objektif dan subjektif. Dari sudut objektif, ada tiga macam pegangan. Pertama, seseorang bertanggung jawab sejauh



perintah atau tugas yang diterimanya. Dalam hubungan ini, tanggung jawab dibuat dalam bentuk laporan. Kedua, seseorang bertanggung jawab sejauh komitmen atau perjanjian. Di sini tanggung jawab yang diharapkan berbentuk kewajiban untuk menepati, menunaikan dan memenuhi hal-hal yang dijanjikan. Ketiga, seseorang bertanggung jawab sejauh status dan peran dirinya di dalam peristiwa atau keadaan yang dihadapi pada suatu saat. Pertanggungjawaban di sini diaktualisasikan dalam bentuk kesediaan menanggung akibat, resiko dan dampak tindakan yang diambil sesuai dengan keputusan batin berdasarkan pilihan bebas. Dari sudut subjektif, seseorang bertanggung jawab sejauh ia tahu (sadar), mau (sepakat) dan mampu (*able*, sarana memadai, sehat).

#### 6. Mengapa pemerintah bertanggung jawab

Pemerintah bertanggung jawab karena ia, berdasarkan kehendak bebas menawarkan berbagai pilihan yang berisi janji-janji kepada masyarakat, berdasarkan pilihan bebas, memilih untuk menerima kepercayaan yang diperintah (kepercayaan sebagai input). Bukankah ia berhak dan dapat menolaknya? Ataukah ia menerima suatu jabatan karena merasa terpaksa atau dipaksa atau tidak ada pilihan lain? Atau ia menerima kepercayaan itu sebagai suatu panggilan hidup disertai *self commitment*? Di atas semua pertanyaan itu, seorang pejabat pemerintahan (dianggap) memikul suatu tanggung jawab karena berdasarkan pilihan bebas ia menjanjikan berbagai hal seperti diuraikan di atas.

#### 7. Siapa bertanggung jawab

Dilihat dari sudut ini, pemerintah dapat distratifikasi menjadi 3 (tiga) lapis, dimana setiap lapis bertanggung jawab kepada pihak yang berbeda. Lapis-lapis itu adalah :

- Pejabat politik, yaitu mereka yang dipilih langsung atau bertahap oleh rakyat (yang-diperintah)



- Birokrasi, yaitu mereka yang diangkat atau ditunjuk oleh pejabat yang berwenang; di Indonesia mereka itu adalah menteri ke bawah
  - Pelaksana, yaitu dinas-dinas, badan usaha dan unit pelaksana teknikal, yang langsung melayani masyarakat; ada pelaksana yang hanya alat saja dan ada pelaksana profesional.
8. Kepada siapa pemerintah bertanggung jawab
- Pandangan formal, politik dan hukum berpendapat bahwa pemerintah bertanggung jawab kepada sumber wewenang atau mandornya. Namun, menurut ilmu pemerintahan, pemerintah bertanggung jawab kepada pihak pemberi tugas, kepada siapa ia berjanji (*committed*) dalam hal apa saja dan kepada siapa ia diharapkan melakukan suatu kebajikan.

(Tabel 7.2 Pertanggungjawaban menurut Ndraha (2011

Dasar	Bertanggung jawab
Sumpah .1	a. Allah  b.(Disaksikan oleh) Manusia  c. Negara
Janji .2	a. Atasan  b. Konsumer  (c. Pewaris (Pengganti
Self- commitment .3	Diri Sendiri (Pribadi, hati (nurani
.Pidato, Perilaku, dsb .4	Masyarakat
Perilaku sehari-hari .5	(Alam (Lingkungan

9. Bagaimana pemerintahan melakukan pertanggungjawaban.

Pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, penepatan janji dan tindakan sesuai dengan keputusan batin yang diambil berdasarkan kebebasan memilih. Oleh karena itu, pertanggungjawaban dilakukan sejak seorang pelaku pemerintahan menerima suatu jabatan dan dilantik (disumpah) atau sejak pemerintah menyatakan bahwa ia (akan) mengerjakan segala sesuatu hal (atas inisiatif sendiri).

Pertanggungjawaban dilakukan menurut asas-asas di bawah ini:

- Terbuka (transparan) timbal balik, jangan hanya sepihak.
- Langsung, artinya langsung kepada konsumen secara pribadi, tidak melalui perwakilan. Harus diciptakan sebuah mekanisme yang memungkinkan hal itu terjadi, melalui unit kerja yang tidak terlalu besar sehingga setiap orang dapat dicapai, dan tidak terlalu kecil supaya efisien.
- Informatif dan tuntas. Seperti diketahui, didorong oleh manajemen pemasaran yang sehat, kini diakui bahwa setiap orang berhak mendapat informasi yang jelas, faktual dan tuntas. Selama ini berbagai masalah tersiar besar-besaran pada saat awal tetapi sejurus kemudian tidak terdengar lagi kabar beritanya.
- Evaluable. Pertanggungjawaban disebut evaluasi jika:
  - ~ Data pertanggungjawaban jelas, *sufficient*, dapat dan mudah diukur
  - ~ Ada alat ukur yang *valid* dan *reliable*
  - ~ Diukur oleh lembaga yang kompeten dan netral
  - ~ Cukup waktu untuk analisa, dan
  - ~ *Feedback* terkomunikasikan dengan efektif
- Konsumeristik, artinya pertanggungjawaban dan evaluasinya selalu dilihat dari sisi kepentingan konsumen.

10. Akibat pertanggungjawaban



Pertanggungjawaban merupakan sebuah kinerja. Ibarat seorang X yang memenangkan sebuah pertandingan melawan Y. Kemenangan diperoleh X karena beberapa kemungkinan, termasuk pula faktor keberuntungan. Jika X adalah pemerintah dan Y adalah yang diperintah dalam posisi sebagai *sovereign* dan atau konsumen, maka hasil pertanggungjawaban dapat diramalkan sebagai berikut

- Diterima sepenuhnya dengan pujian
- Diterima sepenuhnya
- Diterima dengan catatan atau syarat
- Pembahasan ditunda
- Ditolak
- Ditolak dengan kecaman
- Ditolak dengan kecaman keras (mosi tidak percaya)

#### 10. Saat pertanggungjawaban

Kapan seseorang atau suatu institusi wajib memberikan pertanggungjawaban? Hal ini bergantung pada “pertanggungjawaban dalam arti apa” dalam arti *accountability*, *obligation* atau *cause*. Pertanggungjawaban adalah sasaran atau bahan kontrol. Jadi diperlukan pertanggungjawaban dari waktu ke waktu buat *day to day control*, dilanjutkan dengan pertanggungjawaban tiap kali terjadi transaksi, interaksi, aksi, kontrak (mas-jabatan) atau masa-kerja. Di lingkungan pemerintahan yang menggunakan sistem parlementer, yang melakukan pertanggungjawaban sehari-hari itu adalah para menteri (kabinet), bukan kepala negara, sehingga jika pertanggungjawaban tidak disetujui oleh rakyat, yang jatuh adalah menterinya, bukan kepala negara. Tetapi pada pemerintahan yang menggunakan sistem presidensial, kepala negara yang bertanggungjawab. Jadi ia bisa jatuh sebelum masa kontraknya berakhir.

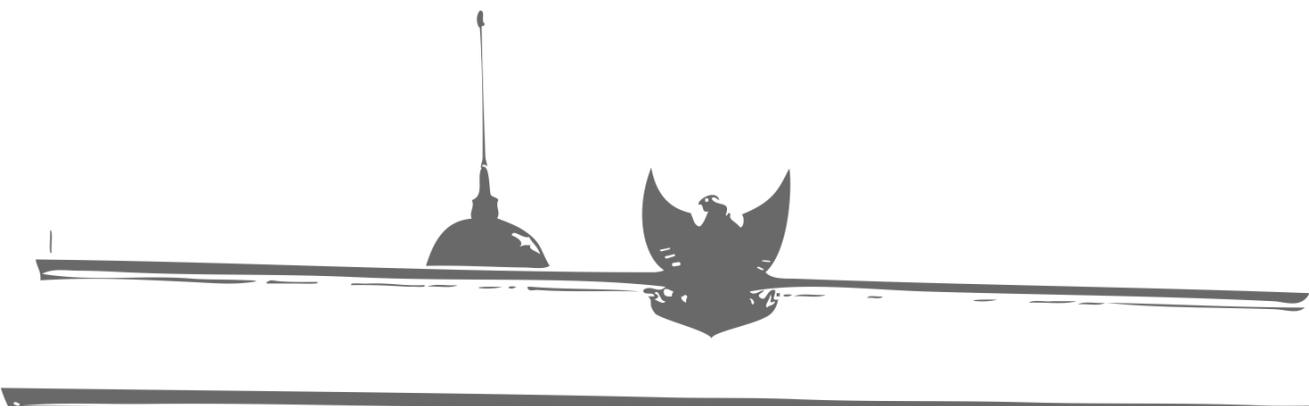
## RANGKUMAN

- ~ Kamus Webster mendefinisikan “accountability” as “ the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility for one’s actions”. Dari definisi tersebut maka akuntabilitas memuat unsur penting seperti kualitas, obligasi, kemauan dan responsibiliti. Akuntabilitas berarti sarana yang mencegah sesuatu dari melakukan kesalahan.
- ~ Spiro (1969) menyebutkan bahwa dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung 3 (tiga) konotasi berikut:
  - a. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (accountability)
  - b. Pertanggungjawaban sebagai sebab-akibat (cause)
  - c. Pertanggungjawaban sebagai kewajiban (obligation)
- ~ Tanggung jawab yang ada di pundak setiap pejabat negara berasal dari otoritas, bidang, arah dan jenjang yang berbeda-beda. Kita tidak dapat menuntut tanggung jawab itu hanya dengan hukum dan aturan yang berlaku karena terkadang kodifikasi aturan tersebut tidak mampu menampung masalah-masalah kemasyarakatan yang begitu luas. Namun, pertanggungjawaban internal saja sudah cukup. Ada saat dimana aparatur negara tidak tahu keputusan apa yang harus dipilihnya meskipun ia punya komitmen yang kuat terhadap kesejahteraan masyarakat.

## LATIHAN

1. Sebutkan pengertian Akuntabilitas?
2. Spiro menyatakan bahwa dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung 3 (tiga) konotasi. Sebutkan dan jelaskan!
3. Jelaskan pengertian Pertanggungjawaban Birokratis!
4. Jelaskan pengertian Pertanggungjawaban Politis!
5. Jelaskan pengertian Pertanggungjawaban Profesional!





## BAB VIII

# NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA

### 8.1 FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PERILAKU APARATUR SIPIL NEGARA

Pegawai Negeri Sipil sebagai manusia pada umumnya dalam kehidupan, pertumbuhan serta perjalanan hidupnya dipengaruhi oleh berbagai faktor, hal ini akan menentukan sifat, corak serta penampilan seseorang dalam kehidupan sehari-harinya, yang menyebabkan perilaku seseorang berbeda dari yang lainnya. Secara garis besar menurut Supardi dan Arsyad (2003), perilaku manusia tersebut dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:

a. Faktor intern

Yaitu faktor penjarah yang berasal dari manusia. Faktor intern yang mempengaruhi perilaku manusia sebagai pegawai adalah:

1. Faktor genetik atau keturunan
2. Sifat dan bakat individu manusia
3. Kepribadian
4. Agama dan kepercayaan
5. Kehidupan sosial ekonomi

Faktor-faktor tersebut akan membedakan perilaku manusia dengan yang lainnya yang berlaku semenjak anak-anak sampai dewasa atau tua. Dari faktor-faktor tersebut biasanya sudah akan terlihat baik samar-samar maupun jelas atau nyata, seseorang itu mempunyai bakat apa, kepribadiannya bagaimana, apakah ia cerdas atau kurang cerdas, rajin atau kurang rajin.

b. Faktor ekstern

Yaitu faktor penunjang yang berasal dari luar diri manusia atau disebut faktor lingkungan. Faktor ekstern juga berada di sekitar kehidupan manusia atau ekosistem tempat individu hidup tumbuh dan berkembang, mempunyai peranan yang menentukan pula bagi kehidupan individu sebagai anggota masyarakat. Perilaku yang berbeda dari individu akan tampak dari dua orang yang hidup dalam kondisi sosial ekonomi yang berbeda misalnya.

Faktor ekstern tersebut dapat pula dibedakan antara lain seperti lingkungan pergaulan, budaya masyarakat, keadaan kehidupan keluarga, Tingkat kehidupan ekonomi, Ideologi atau politik negara dan Lain-lain seperti keamanan, ketertiban, keadilan hukum dan sebagainya.

Kesemua juga faktor-faktor tersebut akan turut mempengaruhi manusia PNS maupun warga negara pada umumnya, sebab pengaruh-pengaruh merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan dan turut menentukan corak perilaku seorang PNS. Contohnya kondisi sosial ekonomi yang ada jurang pembeda yang lebar antara yang kaya dengan yang miskin, kondisi korupsi yang terjadi dalam negara dan kehidupan para pejabat atau pegawai akan mempengaruhi kinerja atau etos kerja seorang PNS. Ketidakadilan dan kesewenang-wenangan penguasa bisa menyebabkan seorang PNS menjadi tidak mempunyai gairah kerja atau prestasi sama sekali bahkan keluar dari PNS.



Selain dari pada itu, Supardi dan Arsyad (2003) juga mengemukakan bahwa perilaku PNS juga akan dipengaruhi oleh faktor-faktor lainnya, juga sifatnya intern akan tetapi merupakan sintesa antara faktor intern dan ekstern, yaitu: Ratio atau logika berpikir, Cita-cita atau keinginan, Tujuan pribadi dan Martabat

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku PNS ini turut pula berpengaruh pada netralitas PNS, utamanya dalam hal faktor intern dan ekstern serta ratio atau logika berfikir, keinginan, tujuan pribadi dan martabat dari PNS tersebut.

## 8.2 NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Beberapa minggu menjelang Pilkada serentak pada tahun 2015, salah seorang menteri di Indonesia mengeluarkan pernyataan sebagai berikut:

“Pemerintah memberi peringatan kepada pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak netral dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Pemerintah akan menindak terhadap PNS yang mendukung salah satu kandidat kepala daerah”.

Ironisnya, peringatan itu melahirkan rasa skeptis, pesimistis, karena pada tahap implementasi sangat sulit. Peringatan tinggal peringatan karena pelanggaran jalan terus. Itulah kondisi kultur-budaya bangsa kita. Pada tahap implementasi instrumen yang tersedia “*kurang berfungsi*” ketika menghadapi kenyataan di lapangan. Beberapa upaya di tingkat lokal pun sudah dilakukan, misalnya melalui penandatanganan pakta integritas untuk bersikap netral dalam Pilkada, melalui sosialisasi peraturan terkait netralitas PNS, dan lain-lainnya. Namun, efektifitas dari upaya tersebut masih perlu dipertanyakan.





Gambar 8.1 PNS membubuhkan tanda tangan netralitas menjelang Pilkada di Kabupaten Pemalang, Provinsi Jawa Tengah (Sumber foto: infopantura.com)

Kecenderungan PNS tidak netral sudah terekam pada sejarah politik Indonesia. Dalam sejarahnya, birokrasi senantiasa tidak ditempatkan pada posisi, fungsi, dan perannya sebagai organisasi yang mengurus negara secara profesional. Hal ini bisa ditelusuri sejak masa sebelum kolonial Belanda sampai era orde baru pimpinan Soeharto. Di era orde baru, misalnya, birokrasi senantiasa mendukung Golkar pada saat pemilu. Birokrasi juga ditempatkan sebagai alat penguasa untuk mempertahankan kekuasaan.

Dengan kondisi seperti itu, Indonesia di era orde baru tergolong negara yang relatif maju secara ekonomi, tetapi terbelakang secara politik. Dalam perkembangannya, birokrasi Indonesia diwarnai oleh sistem patrimonial. Sistem yang syarat dengan hubungan patron-klien. Sistem birokrasi yang tidak transparan dan menutup akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan



kebijakan. Sistem yang membuat birokrasi tidak tanggap terhadap partisipasi dan suara rakyat.

Pada masa itu, tidak sedikit kebijakan publik yang lahir hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu. Kebijakan yang banyak menafikan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas. Secara empiris, sejak demokrasi liberal 1950 - 1959, hingga orde baru, birokrasi selalu menjadi korban permainan politik penguasa. Akibatnya, keberpihakan birokrasi terhadap golongan-golongan tertentu yang mendukung pihak berkuasa. Wujudnya, antara lain pemberian pekerjaan kepada orang-orang dekat pejabat publik, pemberian pelayanan kepada mayoritas masyarakat yang mendukung pada partai politik tertentu.

Berdasarkan pengalaman sejarah tersebut, maka sejumlah masyarakat berharap kembalinya birokrasi sebagai alat negara tidak kembali lagi. Pada era reformasi ini, masyarakat menginginkan kedudukan birokrasi sebagai institusi yang netral. Lembaga yang tidak berpihak kepada kelompok tertentu pada momentum pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Selain itu, indikator terwujudnya pemerintahan yang bersih (*good governance*), pemerintah yang bersih ditentukan tegaknya supremasi hukum, akuntabilitas dan profesionalitas, transparansi, keadilan dan partisipasi dalam pengelolaan kebijakan maupun layanan kepada masyarakat. Beberapa ketentuan yang dibuat pemerintah untuk menegaskan netralitas birokrasi antara lain Peraturan Pemerintah (PP) No 5 dan 12/1999. Dalam PP itu diatur bahwa PNS untuk tidak masuk dan menjadi anggota partai politik dan Undang-Undang No 12/2003 tentang pemilihan umum.

Dengan berlatarbelakang Undang-Undang No 43/1999 kalangan akademisi mengusulkan mengatur pemisahan jabatan politik dan jabatan karir. Beberapa ketentuan lain yang mengharuskan PNS netral.

- Pertama, menghindari penggunaan fasilitas negara untuk golongan tertentu (Pasal 3 PP No 5/1999).



- Kedua, tidak diskriminatif khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Pasal 4 PP No 5/1999 dan Pasal 3 ayat 2 UU no 43/1999).
- Ketiga, pegawai negeri sipil berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum (Pasal 6 PP No 5/1999).
- Keempat, pegawai negeri sipil yang telah menjadi anggota atau pengurus partai politik, keanggotaan dan atau kepengurusannya dalam partai politik dihapus secara otomatis (Pasal 7 PP No 12/1999).
- Kelima, pegawai negeri sipil yang menjadi anggota dan atau pengurus partai politik diberhentikan dari jabatan negeri (Pasal 8 PP No 12/ 1999 dan Pasal 3 ayat (3) UU no 43/1999).

Berdasarkan konsep Hegelian dalam Thoha (1993) menyatakan, ada tiga kelompok dalam suatu negara, yakni:

- kelompok kepentingan, diwakili oleh para elit ekonomi dan profesi
- kelompok kepentingan umum, diwakili oleh masyarakat
- kelompok birokrasi.

Kelompok birokrasi harus dapat berposisi di tengah-tengah yang bertugas sebagai perantara antara kepentingan umum dan kepentingan khusus. Thoha (1993) mengatakan netralitas birokrasi sebagai posisi birokrasi pemerintah yang seyogyanya tidak memihak, sengaja dibuat untuk memihak kepada kepentingan politik atau partai politik.

Riant Nugroho dalam Thoha (2003) juga menyebutkan, pembangunan di Indonesia dilakukan dalam paradigma politik yang dicerminkan ganti penguasa ganti peraturan. Karena dalam konsep ini, peraturan ditempatkan sebagai bukti kekuasaan, dan kekuasaan *is the core of the politics*. Dalam pengertian tersebut,



maka pembangunan dilakukan dengan paradigma politik bukan manajemen. Manajemen dalam bentuk sebuah paradigma melihat segala sesuatunya sebagai sebuah upaya untuk mengoptimalkan semua asset yang ada, termasuk aset yang diberikan oleh manajemen.

Hal ini sejalan dengan slogan *when politics end, administration begin*. Artinya, ketika seorang politisi menduduki jabatan publik, maka ia menanggalkan status politisnya untuk menjadi seorang negarawan. Negarawan yang berdiri di atas semua kepentingan dan golongan. Konsep ini akan berimplikasi pada produk kebijakan dihasilkan. Kebijakan yang tidak didasarkan pada pertimbangan politis, tetapi bersifat manajerial.

Menurut Wilson, Hegel, dan Weber dalam Thoha (1993) menyatakan ada beberapa hal yang berpengaruh terhadap netralitas birokrasi.

- Pertama kepentingan khusus yang termasuk di antaranya partai politik, elit ekonomi dan profesional. Kelompok ini, dapat mengintervensi kebijakan dengan nuansa politis.
- Kedua, kepentingan masyarakat. Masuk dalam kelompok ini, antara lain yakni kelompok tani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan kontrol dari formulasi kebijakan dan pelaksanaannya.
- Ketiga, birokrasi. Dialah yang menentukan dan merumuskan pilihan kebijakan publik yang representatif. Kebijakan yang mengadopsi aspirasi kelompok kepentingan umum dan kepentingan khusus. Hal ini merupakan *bargaining power* bagi pejabat birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pembuatan kebijakan.

Tujuannya, agar PNS dapat meningkatkan kualitasnya dalam mengabdikan kepada negara dan masyarakat. Dengan mereformasi birokrasi dengan tujuan agar birokrasi mampu menjalankan

fungisinya secara profesional. Dalam konteks Pilkada, birokrasi yang profesional dan netral diharapkan mampu memberikan pengaruh positif bagi terwujudnya Pilkada yang demokratis.

Pilkada menjadi penting bagi daerah karena dua hal. Pertama, Pilkada merupakan salah satu unsur penting otonomi daerah dan ini merupakan terobosan politik yang fundamental bagi perkembangan politik lokal dan demokratisasi lokal. Kedua, birokrasi yang selama ini hanya mengalami pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pilkada merupakan pengalaman yang penting, karena berlangsung pada level yang berbeda.

Dalam suatu negara yang demokratis, birokrasi tidak terlibat dalam politik. Karena birokrasi menempatkan dirinya sebagai institusi yang profesional dan netral. Demokrasi dan birokrasi adalah saling berkaitan. Proses demokratisasi lokal yang berlangsung sejak 2001 diharapkan bisa mendorong reformasi birokrasi lokal. Sebaliknya, reformasi birokrasi lokal juga diharapkan akan memperkuat proses demokratisasi lokal. Idealnya reformasi birokrasi akan menjadikan institusi ini netral, lebih transparan, dapat dipertanggungjawabkan dan aspiratif.

Dalam konteks Pilkada, netralitas birokrasi sangat diperlukan agar pimpinan daerah yang terpilih benar-benar sesuai dengan aspirasi rakyat, kompeten, dan memiliki integritas. Netralitas PNS terhadap partai politik, diindikasikan dengan adanya aparatur pegawai negeri yang bebas dari keanggotaan/kepengurusan partai politik.

Di samping aparatur yang memiliki kebebasan dalam menggunakan hak pilih dalam pemilihan umum. Tidak seperti era orde baru, PNS ditekan untuk memilih satu partai politik. Dan aparatur yang tidak menyalahgunakan fasilitas negara untuk golongan tertentu. Sekali lagi, kondisi ini akan berjalan manakala aturan yang ada ditegakkan untuk kepentingan bersama.



### 8.3 NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM KEPENTINGAN/KONFLIK SERTA NETRALITAS BIROKRASI DAN STRATEGI MENUMBUHKAN NETRALITAS BIROKRASI

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa.

- Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan.
- Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerah-daerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat.
- Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar.



Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan. Pandangan birokrasi harus netral dari pengaruh politik dipelopori antara lain oleh W. Wilson dan Hegel, sedangkan yang sebaliknya dipelopori antara lain oleh Karl Marx, James Svara dan Goerge Edward II. Pandangan kelompok Wilson didasarkan birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang tidak boleh mengambil kebijakan politik. Sedangkan kelompok lainnya mempertanyakan apakah birokrasi harus netral bila selalu dalam kehidupan politik? sehingga birokrasi harus memihak pada pihak dominan.

Di sisi lain, Francis Rourke berpendapat bahwa birokrasi dapat berperan membuat kebijakan politik dan melaksanakannya. Hal ini diperkuat pendapat Rourke bahwa netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin. Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. Menurut Thoha (1993) banyak virus yang terus menggerogotinya seperti: pelayanan yang memihak, jauh dari objektivitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik. Sejak masa demokrasi liberal (1950-1959) hingga Orde Baru, birokrasi selalu menjadi korban politik oleh pihak yang berkuasa.

Netralitas birokrasi mencerminkan profesionalitas birokrasi. Untuk menjaga hal tersebut telah diterbitkan peraturan perundangan tentang netralitas birokrasi seperti Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 dan 12 tahun 1999, Undang-Undang (UU) No 43 tahun 1999, UU No. 12 tahun 2003 dan PP No. 53 tahun 2010. Namun demikian, pengaturan tersebut masih belum menjamin netralitas birokrasi. Masih banyak jabatan birokrasi yang diduduki oleh para pejabat atau yang ditunjuk dari partai yang berkuasa sehingga mengakibatkan keberpihakan birokrasi kepada kelompok yang berkuasa. Contohnya, banyak kolusi dan nepotisme serta pembangunan yang terkonsentrasi pada daerah partai politik



berkuasa. Akibatnya, birokrasi Indonesia sampai saat ini masih belum netral dari berbagai intervensi kepentingan.

Faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi menurut Wilson seperti yang dikutip oleh Pusat Kajian Kelembagaan (2003) meliputi:

- a. Kepentingan umum yang termasuk di antaranya partai politik, elit ekonomi, dan profesional yang dapat mengintervensi kebijakan dengan nuansa politis yang lebih banyak berubah.
- b. Kepentingan masyarakat, kelompok dalam masyarakat misalnya petani, mahasiswa, ibu rumah tangga yang dapat merupakan kontrol dari formulasi kebijakan dan pelaksanaannya.
- c. Birokrasi itu sendiri (dalam arti kompetensi, ataupun profesionalisme birokrasi dalam menentukan/merumuskan pilihan kebijakan publik yang representatif terhadap aspirasi kelompok kepentingan umum dan kepentingan khusus, yang merupakan *bargaining power* dari pejabat birokrasi terhadap pejabat politis), dan kepentingan birokrasi itu dalam memberikan pelayanan dan pembuatan kebijakan.

Hasil studi Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan (2003) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi yaitu :

- Peraturan perundangan yang tidak memberikan batasan yang jelas antara domain politik dan administrasi.
- Intervensi dari Partai Politik yang wakil-wakilnya duduk di Legislatif.

- Intervensi dari kelompok-kelompok di masyarakat (media cetak, pengusaha) yang memanfaatkan kelemahan masyarakat dan kebobrokan pemerintah.
- Kebijakan yang dirumuskan yang masih disisipi kepentingan-kepentingan kelompok.
- Masih terdapat kecenderungan (preferensi) untuk mengutamakan kepentingan individual dari pejabat – pejabat negara maupun pegawai negeri dalam pelaksanaan kebijakan.
- Terdapat Peraturan perundang-undangan yang kurang jelas dan tidak mempunyai sanksi yang tegas

Selanjutnya, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan (2003) juga mengemukakan Ketidaknetralan birokrasi disebabkan : hal-hal sebagai berikut

Kekuasaan yang tidak seimbang antara legislatif –  
.dan eksekutif

Tidak jelasnya batasan-batasan kewenangan –  
seorang pejabat politis sehingga permasalahan tek-  
nispun selalu ikut campur. Misalnya dalam penentuan  
personil proyek. Idealnya pejabat politis menentu-  
kan kebijakan secara makro dan birokrat yang melak-  
.sanakannya

Lemahnya sanksi hukum yang ada, seperti  
Pelanggaran terhadap pasal 17 UU 34 tahun 1999 yang  
menyatakan bahwa siapa saja mempunyai kesempatan  
yang sama untuk menjadi PNS. Pelanggaran terhadap  
Keppres 18 tahun 2000 tentang pengadaan barang



yang menyatakan bahwa setiap tender harus melalui .proses pertenderan

Lembaga peradilan dan lembaga pengawasan – yang ada, belum dapat dijadikan tempat untuk menggugat tindakan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku, yang dilakukan legislatif terhadap .eksekutif

Lemahnya posisi masyarakat dalam memberi – kan sanksi ataupun peringatan kepada eksekutif maupun legislatif, karena suaranya sudah terwakilkan di .legislatif

Adanya keberpihakan terhadap kepentingan – birokrat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, sehingga terkesan beberapa pelayanan harus menggunakan uang, sementara beberapa pelayanan birokrasi bersifat mutlak dan tidak tergantikan, misalkan pembuatan surat tanah, paspor, surat ijin mengemudi dan lain sebagainya

Kebijakan yang dibuat tidak berdasarkan pada – aspirasi masyarakat, meskipun telah ada penjangkaran simpati masyarakat dengan membuka jalur komunikasi .dengan masyarakat

Selanjutnya dalam Kajian Netralitas Birokrasi (2003) Strategi menumbuhkan netralitas birokrasi sebagai berikut:

Adanya kesepakatan yang kemunculannya ha- –

rus didesak, tentang *political will* dari para pejabat politik untuk membekali kader-kadernya yang duduk di lembaga negara dengan komitmen dan kompetensi yang tidak hanya menguntungkan partainya tetapi juga .menguntungkan masyarakat dan negara

Reformasi pembuatan peraturan perundang-undangan di mana kebijakan yang bersifat politis harus tuntas diselesaikan oleh legislatif, dan tidak diserahkan .penjabarannya kepada eksekutif

Pembuatan peraturan perundang-undangan legislatif bersama eksekutif, harus

didasarkan atas kajian ilmiah (a)

dibahas secara terbuka dan melibatkan unsur dari masyarakat (b)

pemberlakuan undang-undang harus atas persetujuan kedua belah pihak (eksekutif dan legislatif) dan didukung oleh masyarakat (c)

Untuk memastikan bahwa sebuah kebijakan tidak menguntungkan sekelompok orang dan memberikan dampak luas terhadap masyarakat, maka dalam pembuatannya harus didahului dengan kajian atau penelitian, hal ini berfungsi juga sebagai sosialisasi terhadap masyarakat terhadap akan munculnya sebuah kebijakan yang diputuskan dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Pada saat ini penjaringan aspirasi sudah sering dilakukan namun tindak lanjutnya tidak nampak, sehingga penjaringan aspirasi tersebut dapat dikatakan merupakan formalitas saja.

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh masyarakat yang berarti melakukan Perubahan terhadap UU 22 tahun 1999 pada pasal 18 yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD untuk memilih kepala daerah dan memberhentikan kepala daerah (ayat satu butir a dan c). Sekaligus memperkuat posisi masyarakat dalam memperjuangkan aspirasi politik dan mengeliminasi adanya politik uang yang akhir-akhir ini .merebak diberitakan berbagai media massa

Mengikutsertakan masyarakat sebagai penentu terhadap diterima atau ditolaknya laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah dan penentu terhadap pengusulan pemberhentian Kepala daerah, yang dapat dilakukan melalui pooling ataupun semacam referendum

Penegasan kembali terhadap Peraturan Pemerintah dengan sanksi yang lebih tegas. Ketentuan – ketentuan yang diperjelas, misalnya yang dimaksud dengan tidak boleh menggunakan fasilitas milik pemerintah itu bagaimana, apakah jam kerja termasuk di dalamnya. Bagaimana apabila terjadi pelanggaran terhadap pasal tersebut, dapatkah masyarakat melakukan gugatan, apabila yang melakukan adalah anggota DPRD siapakah yang berwenang menegur dan memberikan sanksi, apabila yang melakukan adalah Kepala daerah, siapakah yang berwenang menegur dan memberikan .sanksi



Memberlakukan ketentuan tentang penggunaan fasilitas negara/ fasilitas yang terkait dengan jabatan seorang pejabat politik maupun pejabat karir untuk golongan tertentu baik pada saat kampanye atau .bukan kampanye

Memberlakukan ketentuan bahwa seorang pejabat politis harus melepaskan kedudukannya di partai .politik sebagai ketua atau pengurus inti partai politik

Mempertegas sanksi dalam setiap peraturan .perundangan yang dibuat

Penegasan terhadap PP 8 tahun 2003 tentang pertanggungjawaban perangkat daerah kepada sekretaris daerah secara administratif, bahwa pertanggungjawaban secara administratif itu meliputi pertanggungjawaban struktural, sehingga kata administratif tidak .diartikan dalam arti sempit tetapi arti luas

Dengan meminjam pendapat dari Prof, Dr. Miftah Thoha, MPA, bahwa harus ada batas yang jelas antara tugas dan kewajiban pejabat politik dan pejabat karir. Memberikan ruang bagi pejabat politis untuk menempatkan orang-orangnya (tentu dalam jumlah terbatas) di jajaran eksekutif dengan diadakannya *Political appointees* sehingga tidak terdapat lagi intervensi .terhadap lingkungan pejabat karir

Pembina pegawai negeri harus berasal dari pegawai negeri sendiri, termasuk dalam pertanggung-



jawaban dan pengangkatannya. Hal ini berarti harus melakukan perubahan terhadap UU 22 tahun 1999 pasal 62 ayat (2) dan (3) UU 43 tahun 1999 pada pasal 1 yang menyatakan bahwa pembinaan pegawai negeri (sipil dilakukan oleh pejabat negara (politik

Pada lembaga peradilan atau pengawasan yang – sudah ada, ditambahkan satu fungsi, yaitu fungsi untuk mengadili atau menggugat tindakan yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku, yang dilakukan eksekutif .terhadap legislatif

Pembatasan kekuasaan seorang pejabat politis – dan pejabat karir, di mana pejabat politik membuat kebijakan umum dan pejabat karir yang melaksanakan, dan pembatasan bahwa seorang pejabat politis hanya dapat berhubungan secara hirarkis dengan satu orang .pejabat karir

Pemberian sanksi yang berat terhadap peny- – impangan terhadap ketentuan baik oleh pejabat karir .maupun pejabat politis

Reformasi manajemen kepegawaian dengan – menegakkan *reward and punishment* dengan penekanan kepada *reward* terhadap pegawai yang melakukan hal yang baik, dan mengeliminir adanya *reward* negatif karena yang terjadi adalah dengan mempersulit pelayanan justru akan mendapatkan *reward* (dari suap .(pengguna layanan misalnya

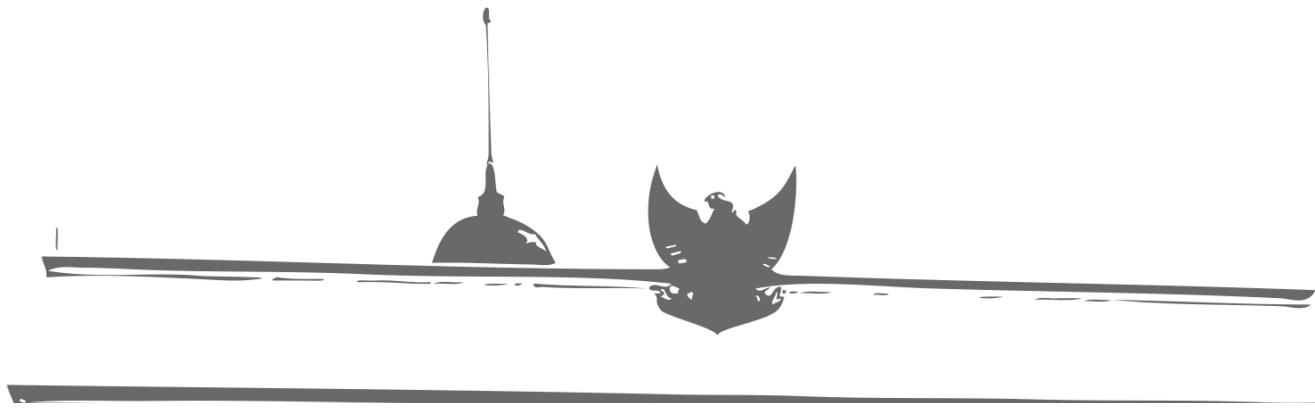


Di masa yang akan datang dalam rekrutmen –  
pegawai salah satu syarat untuk menjadi seorang pega-  
wai negeri sipil harus memiliki jiwa sosial yang tinggi

Pengubahan budaya organisasi dengan peruba- –  
han sikap secara menyeluruh di birokrasi tentunya di-  
dahului oleh pemimpin puncak







## BAB IX

# ETIKA DALAM PELAYANAN PEMERINTAHAN

### 9.1 HAK DASAR WARGA NEGARA DALAM PELAYANAN UMUM

Pemenuhan kebutuhan publik merupakan tugas dan pelayanan utama dari pemerintahan. Hal ini sesuai dengan fungsi pemerintah sebagai pelayan dari pemenuhan kebutuhan masyarakat. Proses pemenuhan kebutuhan publik bersifat istimewa karena pilihan ditetapkan melalui kebijakan, diatur secara ketat dan diperlukan kekuasaan dan kewenangan untuk menegakkan aturannya. Karena itu pelayanan publik merupakan monopoli pemerintah atau badan praktek yang juga bersifat istimewa.

Negara sebagai bentuk organisasi masyarakat yang tertinggi berfungsi dan berkewajiban menyelenggarakan segala keperluan masyarakat. Kewajiban ini didasari oleh anggapan bahwa rakyat dalam negara demokrasi adalah pemegang kedaulatan negara tertinggi dari negara, maka sudah sepantasnya rakyat yang merdeka mendapatkan pelayanan yang setimpal dari negara atau pemerintahannya.

Supriatna (1996) menyatakan bahwa pelayanan umum didasari oleh hak-hak dasar warga negara maupun hak asasi manusia

pada umumnya. Hak pelayanan keamanan dan ketentraman yang didukung dengan pendekatan pendayagunaan (*rowing*), pengendalian, pemberdayaan (*empowerment*), pengawasan dan keterbukaan (*guiding and democratic*) dalam gerak dan kegiatan yang mengutamakan kepentingan kepada masyarakat melalui “*public service*” atau pelayanan masyarakat.

Dalam meningkatkan pelayanan umum di masa mendatang menghendaki adanya peningkatan kualitas sesuai dengan dinamika masyarakat serta kompleksnya kebutuhan manusia. Pada saat ini dan mendatang fungsi aparatur negara dan abdi negara dan abdi masyarakat di dalam melaksanakan pelayanan publik yang bertumpu pada kepentingan pada orientasi pemberdayaan serta keterbukaan pada masyarakat untuk lebih mengakarkan harkat dan kemandiriannya selaku sumber daya manusia dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diemban, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan. Dalam kehidupan pemerintahan, pelayanan publik ada bermacam-macam jenisnya. Menurut Saefullah (1997), pelayanan publik memiliki banyak jenisnya, antara lain dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi, pendidikan dan lain sebagainya. Sedangkan kalau dilihat dari kegiatan pemerintahan yang harus memberikan pelayanan bisa dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengakibatkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan.

Rasyid (1997) menyatakan bahwa pelayanan berkenaan dengan usaha pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin bahwa warga masyarakat dapat melaksanakan kehidupan mereka secara wajar dan ditujukan juga untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat.



Pemerintah memiliki tanggung jawab moral untuk menciptakan pelayanan yang berorientasi pada pencapaian kesejahteraan umum, dimana masyarakat melalui pelayanan yang diberikan pemerintah dapat mengalami dan merasakan hidup yang baik adil dan makmur.

## 9.2 MENJELASKAN ETIKA DALAM PELAYANAN UMUM

Pegawai negeri sipil adalah aparatur pemerintah yang mempunyai tugas menyelenggarakan pelayanan umum bagi masyarakat (*public service*). Etika PNS selain bersumber kepada nilai etika yang berlaku bagi masyarakat seperti nilai agama, nilai budaya, nilai adat istiadat, Pancasila dan UUD 1945 dan lain-lainnya juga berlaku etika khusus seperti Panca Prasetya KORPRI. Atas dasar etika moral tersebutlah, maka PNS berupaya melaksanakan pelayanan umum dengan sebaik-baiknya serta di maksimalkan tanpa ada pamrih maupun didasari oleh kepentingan pribadi maupun golongan.

Menurut Supardi dan Romli (2003) pelayanan umum adalah segala macam aktivitas yang berhubungan dengan kepentingan dan kebutuhan warga negara yang diselenggarakan oleh pemerintah yang merupakan hajat hidup orang banyak dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, pelayanan umum meliputi dua bidang utama yaitu pelayanan yang non komersial (*social oriented*) dan pelayanan komersil (*profit oriented*)

Dua jenis pelayanan ini membedakan adanya lembaga-lembaga yang menangani urusan dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga atau departemen yang *profit oriented* berbentuk Perusahaan Negara, Persero, Perusahaan Daerah atau bentuk-bentuk lembaga seperti Perum Perhutani dan sebagainya. Sedangkan lembaga yang *non profit* berbentuk departemen, non departemen, instansi atau lembaga lainnya.

Birokrasi memiliki etika pelayanan publik, hal ini dilihat dari sudut apakah seorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk

menghargai hak-hak konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien dan adanya jaminan kepastian pelayanan. Etika mengandung unsur moral yang memiliki ciri rasional, objektif, tanpa pamrih dan netral.

Adapun bentuk dan pendekatan pelayanan, etika pemerintahan dalam konteks pelayanan pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari pelaku pelayanan. Etika pemerintahan digambarkan sebagai satu panduan norma bagi aparat pemerintahan dalam menjalankan tugas pelayanan. Dwiyanto (2002) mengemukakan etika pelayanan pemerintahan harus memprioritaskan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika pelayanan publik harus dalam proses kebijakan dan implementasi kebijakan perlu diarahkan pada kepentingan publik, kepentingan masyarakat.

Pemerintah dituntut untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat. Osborn dan Plastrik (2000) berpendapat bahwa peningkatan kualitas layanan civil dan layanan publik dapat ditempuh melalui:

- Pertama, akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Akuntabilitas merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai atau norma eksternal yang dimiliki oleh *stakeholders*. Nilai dan norma pelayanan yang harus dipertanggungjawabkan meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa.

Tingkat akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam meningkatkan kualitas pelayanan dapat dilihat melalui indikator berikut:

1. Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan



yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa.

2. Tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan
  3. Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.
- Kedua, orientasi pada pembaharuan.  
Pembaharuan birokrat pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik merupakan pembaharuan yang berkaitan dengan restrukturisasi organisasi dan sistem pemerintah dengan mengubah tujuan, insentif, akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan budaya kerja. Karena dengan adanya pembaharuan organisasi pemerintahan berarti, organisasi secara terus menerus mencari cara untuk menjadi lebih efisien, mengupayakan ukuran organisasi yang memaksimalkan kinerja dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
  - Ketiga, pengembangan etika pelayanan.  
Etika pelayanan sebagai salah satu faktor penentu meningkatnya kualitas pelayanan publik dan layanan civil. Menurut Dwiyanto (2000) etika pelayanan dikembangkan sebagai panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat, yang menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Jadi etika pelayanan bertujuan mengarahkan aparat birokrasi untuk mengutamakan kepentingan masyarakat luas.

Dalam konteks pemberian pelayanan publik. Orientasi pada perubahan dapat dilihat melalui indikator intensitas aparat birokrasi dalam mengikuti berbagai kegiatan studi banding ataupun studi lanjut yang diselenggarakan secara kelembagaan. Hal tersebut sekaligus dapat merefleksikan seberapa jauh komitmen perubahan



secara institusional dari birokrasi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada publik.

Dwiyanto (2000) melukiskan perubahan pola pelayanan yang mengalami pembaharuan melalui suatu sikap yang berlawanan dengan orientasi pada kemapanan (*status quo*). Karena apabila semakin tinggi sikap perubahan, maka semakin rendah pula orientasi terhadap *status quo*. Di sini dibutuhkan ketetapan pendirian pemerintah bahwa dalam orientasi pembaharuan pelayanan, pemerintah sebagai alat dan pelaksana amanat negara harus memetakan secara tepat fungsi dan keberadaan diri sebagai pelayan masyarakat bukan pelayanan penguasa. Pemerintah tidak harus netral dalam proses pembaharuan, yang hanya mengikuti aturan yang sudah ada. Tetapi pemerintah harus memiliki kekuatan dan kemandirian yang mampu mempengaruhi kebijakan pembaharuan pelayanan.

Salah satu aspek dari pembaharuan pelayanan terletak dari komitmen dan konsistensi pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik, bukan pada kepentingan atasan atau kelompok bahkan bukan berorientasi pada keuntungan diri sendiri. Komitmen dan konsistensi aparat pemerintahan dalam pelayanan terkait dengan fungsi primer yakni fungsi pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik dan pelayanan civil. Ndraha (2003) menjelaskan bahwa ada dua macam fungsi pemerintah, yaitu fungsi primer dan fungsi sekunder.

Fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa Hankam, layanan civil dan layanan birokrasi. Fungsi sekunder yaitu sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Sadar atau tidak, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya



orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine qua non* yang tak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka.

Akan tetapi, pertanyaan-pernyataan etis kembali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian (*concern*) para aparatur birokrasi terhadap kebutuhan warga negara tersebut. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan yang terkadang mengada-ada. Kita sering menyaksikan antrian panjang orang-orang yang akan mendapatkan pelayanan. Manajemen kearsipan agaknya masih merupakan kendala bagi sebagian besar kantor yang melayani jasa umum, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terlaksana secara cepat.

Menurut Kumorotomo (2007) rutinitas tugas-tugas pelayanan dan penekanan yang berlebihan kepada pertanggungjawaban formal telah mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban. Para pegawai tidak merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja tetapi lebih sering justru menolak adanya perubahan.

Etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* ini telah menumbuhkan persepsi masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, makan waktu dan menyebalkan. Yang lebih parah prosedur yang berbelit-belit tersebut acapkali dilatarbelakangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok.

Dalam hal ini masih terdapat aparat birokrasi yang melayani kepentingan umum masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa birokrasi punya kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi terbaik sehingga bukan

birokrasi yang melayani masyarakat tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi. Sikap-sikap para birokrat yang tidak bersedia melayani masyarakat secara adil dan merata itu tampak hadir di semua instansi negeri. Pendapat bahwa “bekerja rajin atau tidak rajin tetap mendapat gaji yang sama setiap bulan” turut mempertebal alasan keengganan (*unwillingness*) para pegawai untuk bekerja dengan sebaik-baiknya.

Sementara itu, kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan di tingkat bawah. Lebih lanjut Kumorotomo (2007) menyatakan ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dalam birokrasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintahan kita, misalnya, terlalu berorientasi pada kegiatan (*activity*) dan pertanggungjawaban formal (*formal accountability*). Penekanan terhadap hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*service quality*) sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman tinggi. Akibatnya pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemui dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan tersebut.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Hidayat dan Sucherly (1986) menyatakan dengan berpihak pada teori Maslow tentang tingkatan-tingkatan kebutuhan manusia, yang diberi skala 1 sampai 12, mereka mendapatkan bahwa di kalangan pegawai negeri Indonesia “kebutuhan akan rasa aman” memperoleh skor



tertinggi (8,31). Kemudian berturut-turut peringkat selanjutnya adalah kebutuhan sosial (6,77), kebutuhan dasar/ fisiologis (6,34), kebutuhan aktualisasi diri (4,92) dan terakhir kebutuhan akan harga diri (4,84).

Ini menunjukkan bahwa pada umumnya pegawai negeri mempunyai rasa cemas yang tinggi terhadap kegagalan dan “ingin merasa aman” dalam pekerjaannya. Perasaan takut gagal yang berlebihan pada akhirnya membuat para pegawai takut mengambil resiko, takut bertindak, dan tidak berani melakukan perubahan-perubahan yang sesungguhnya diperlukan bagi perbaikan organisasi.

Hambatan hambatan tersebut tidak lepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintah kita. Keharusan untuk mencapai target waktu seringkali mengorbankan cara kerja serta tujuan akhirnya. Effendi (1988) menyatakan penerapan sistem dengan ketentuan yang prosedural, ketepatan waktu, ketaatan pada jalur-jalur kewenangan dan pencapaian indikator-indikator kuantitatif memang membawa pengaruh positif sebab dengan peraturan-peraturan yang ada efisiensi dapat ditingkatkan dan volume proyek-proyek pembangunan yang diselesaikan akan bertambah. Tetapi dampak negatifnya bukan tidak ada. Yang langsung dapat diamati ialah kecenderungan bahwa kekuasaan dan wewenang bergeser ke atas.

Keleluasaan untuk bertindak (*discretionary latitude*) pada akhirnya sangat terbatas berhubung dengan struktur keuangan pada tingkat yang lebih atas. Tugas-tugas dan pelaporan menjadi terlalu formal dan atasan akan lebih percaya kepada laporan-laporan tertulis yang tebal atau angka-angka meskipun itu fiktif semata. Budaya ASB (Asal Bapak Senang) muncul dimana-mana dan para pembuat kebijakan justru sulit mencari data-data yang benar-benar valid sesuai dengan fakta. Keadaan seperti ini menjadi salah satu penyebab rapuhnya mental para pegawai hingga mendorong berbagai bentuk penyimpangan dan penyelewengan.



Kecenderungan lain yang melekat di dalam birokrasi adalah kurang diperhatikannya asas keterjangkauan dan pemerataan dalam pelayanan. Secara normatif birokrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan.

Pelayanan yang murah dan mudah merupakan hal yang esensial bagi mereka karena ditilik dari kondisi ekonomi mereka. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataannya kita justru melihat bahwa aparatur-aparatur birokrasi cenderung menghindari kelompok-kelompok miskin karena mereka tidak ingin kehilangan kelompok yang telah menguntungkan posisi mereka.

Lebih dari itu, masalah kekakuan prosedural juga melanda institusi-institusi pemerintah yang seharusnya melaksanakan aktifitas secara profesional. Kita bisa membandingkan pelayanan antara sektor pemerintah dengan institusi swasta. Birokrasi seolah-olah menjadi makhluk yang semakin gemuk tetapi pada saat yang sama badan usaha yang monopolistik itu tidak didukung dengan sistem manajemen dan efisiensi yang lebih baik, sehingga tidak heran jika terlontar banyak ungkapan bahwa birokrasi kita mengurangi daya saing produk-produk kita. Ini antara lain disebabkan karena kurang adanya manajemen yang berdasarkan sasaran (*management by objective*) serta kaburnya tolak ukur untuk menilai prestasi.

Oleh sebab itu, langkah debirokratisasi merupakan hal yang tidak bisa ditunda-tunda lagi dan pelaksanaannya pada jajaran aparat pemerintahan hendaknya dijaga konsistensinya. Prosedur yang kaku hendaknya dihapus sehingga suasana kerja akan mendukung berkembangnya inovasi dan perubahan yang menuju tingkat kualitas pelayanan. Perizinan disederhanakan sampai ke tingkat yang benar-benar diperlukan, dan diselenggarakan oleh unit pelayanan yang dekat dengan masyarakat. Berbagai peraturan yang tidak ada sangkut-pautnya dengan kelancaran tugas harus dipotong dan pelayanan hendaknya diberikan secara adil dan merata.





Gambar 9.1 Contoh upaya debirokratisasi perizinan melalui pendelegasian wewenang perizinan kepada Camat dalam program PATEN (Sumber foto: [www.bangka.go.id](http://www.bangka.go.id))

Dalam melakukan debirokratisasi, pelayanan yang sudah tidak terjangkau lagi oleh pemerintah dapat diserahkan kepada pihak swasta. Dengan demikian akan tercipta suasana persaingan yang sehat bagi organisasi-organisasi pelayanan publik, dan masyarakat akan dapat memperoleh kualitas pelayanan yang maksimal. Akan tetapi, perlu juga diingat bahwa swastanisasi sektor-sektor pelayanan publik itu bukan berarti bahwa pemerintah harus lepas tangan dalam urusan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Betapapun pemerintah punya tanggungjawab besar atas kesejahteraan setiap warga negara dan dalam bidang-bidang tertentu hanya pemerintah yang mampu memerankan tugas-tugas itu dengan baik. Kita jangan sampai terjebak kepada ungkapan bahwa *the least bureaucracy is the best government*, tetapi kita harus menganut ungkapan *the optimal bureaucracy is the best government*.

Bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki daya tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah

bentuk organis adaptif. Ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur yang organis adaptif menurut Hidayat dan Sucherly (1968) yaitu:

- Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa
- Bersifat kreatif dan inovatif
- Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*longterm fixed assets*)
- Kepemimpinanyangmemilikikemampuanmempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Maka birokrasi yang adaptif mengandaikan adanya proses komunikasi timbal balik antara manajer atau pimpinan dengan karyawan atau bawahan. Garis pengambilan keputusan vertikal tidak boleh terlalu panjang. Konsep sinergisme diterapkan dengan asumsi bahwa pekerjaan yang dilaksanakan dengan kerjasama dan pemikiran orang banyak akan membawa hasil yang optimal. Sementara itu, para pegawai secara individual harus lebih peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan tidak membedakan pelayanan antara warga negara yang satu dengan warga negara lainnya.

### 9.3 MODEL KUALITAS PELAYANAN UNTUK MEMBANGUN KEPERCAYAAN PUBLIK

Semangat untuk menjadikan institusi pemerintah sebagai pusat pelayanan administrasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik secara langsung dekat dengan masyarakat, sehingga mewujudkan kepercayaan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di daerah. Pelayanan dipusatkan pada daerah mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Model pelayanan berkualitas untuk menjadi pusat



pelayanan untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat, menurut Ramaswamy dkk (1993) sebagai berikut:

*Service design* (pola pelayanan), tahap pola pelayanan meliputi .1

*Product design* .a

*Facilities design* .b

*Service operations proses design* .c

*Customer service proses design* .d

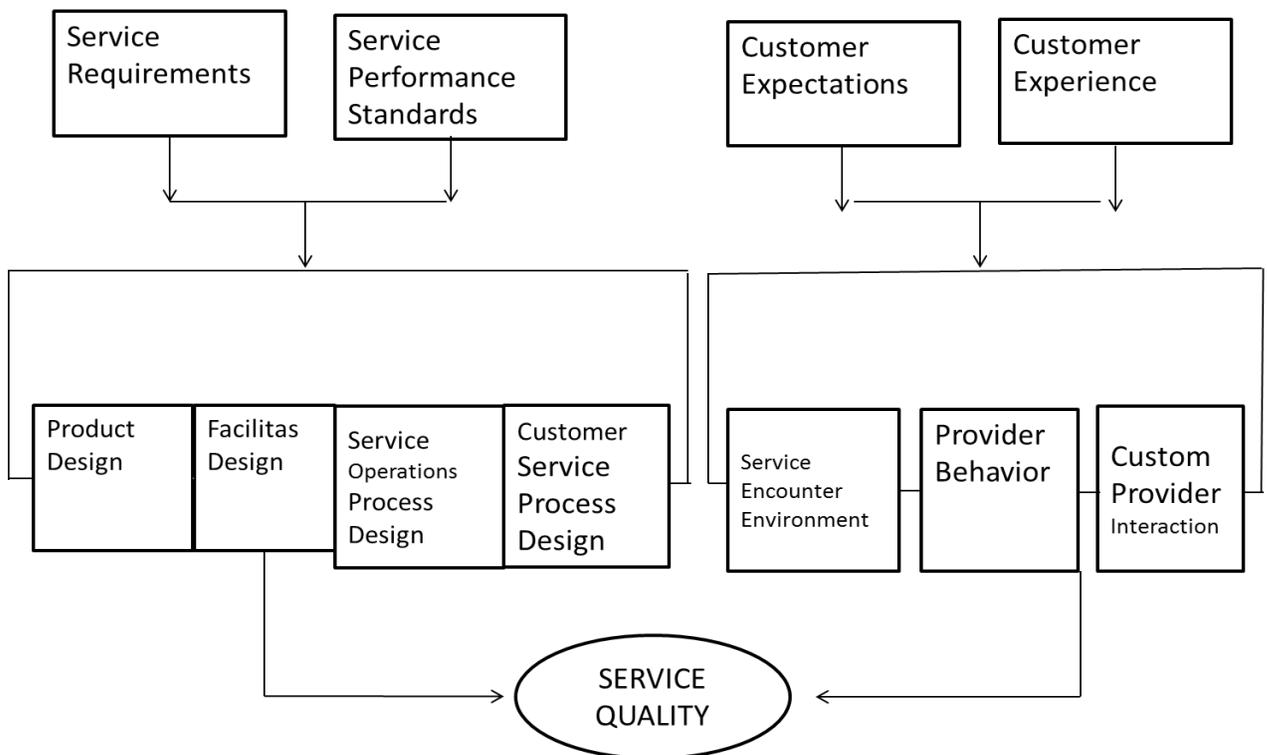
*Service delivery* (pengiriman pelayanan), tahap pola pelayanan meliputi .2

*Service encounter environment* .a

*Provider behavior* .b

*Custome provider interaction* .c

Desain pelayanan yang berkualitas menurut Ramaswamy (1993), selanjutnya diuraikan sebagaimana gambar berikut ini



Gambar 9.2 Bagan *Design and Delivery Components of Service Quality* menurut Ramaswamy (1993)

Selanjutnya bagan tersebut dideskripsikan sebagai berikut:

### *Service Design* (1)

Penerimaan masyarakat sebagai pelanggan diharapkan melalui proses pelayanan dan standar kinerja dapat mewujudkan kepuasan dengan adanya design atau pola pelayanan yang khusus. Artinya bahwa perlu adanya standar kinerja pelayanan yang khusus untuk menerima dan memberi pelayanan kepada masyarakat sampai mendapatkan tingkat kepuasan yang dibutuhkan.



.kan

### *Product Design* (a)

Pola atau desain pelayanan terhadap hasil memerlukan pola atribut atau tanda fisik untuk mekanisme pemberian pelayanan. Hal ini diperlukan untuk memberikan pelayanan yang terbaik dalam melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dan langkah-langkah yang ditetapkan sehingga mendapatkan hasil yang dibutuhkan

### *Service Facility Design* (b)

Desain fasilitas pelayanan menunjukkan gambaran fisik secara jelas terhadap fasilitas-fasilitas untuk mendukung kegiatan pemberian pelayanan. Fasilitas-fasilitas perlu disediakan sesuai standar kebutuhan, artinya masyarakat yang membutuhkan pelayanan perlu diberikan pelayanan melalui standar fasilitas yang ada sesuai dengan keadaan masyarakat tersebut

Standar fasilitas yang dibutuhkan misalnya fasilitas ruang tamu, ruang tunggu, yang disertai berbagai kelengkapan untuk kenyamanan masyarakat sebagai pelanggan. Hal ini untuk menciptakan persepsi yang positif oleh masyarakat terhadap kualitas pelayanan sebagai dampak adanya standar fasilitas yang disediakan oleh instansi penyedia pelayanan



### *Service Operations Process Design* (c)

Desain proses operasional pelayanan menunjukkan aktivitas yang diinginkan untuk memberikan pelayanan yang baik, artinya bahwa proses pelayanan hendaknya memudahkan dan memberikan .kenyaman untuk masyarakat

Proses pelayanan dapat diarahkan secara jelas untuk melaksanakan tujuan pemberian pelayanan, sehingga alurnya mudah dipahami. Kemudian setiap arah pelayanan dapat diinteraksikan antara pelaksana dan penerima pelayanan, sehingga prosesnya dapat diimplementasikan sesuai dengan langkah-langkah yang telah ditentukan secara .khusus

### *Customers Service Process Design* (d)

*Customers Service Process Design*, menunjukkan interaksi antara pemberi dan penerima pelayanan. Serangkaian tahap dalam proses diawali dengan aliran kerja sebagai upaya untuk mencapai kegiatan yang sistematis dan bergerak teratur sehingga meminimalisir kesalahan dan kekurangpahaman. Lebih ringkas dan mudah dipahami dalam menjelaskan langkah-langkah aliran kerja dalam setiap proses dan ditetapkan sebagai standar operasional dalam implementasi pelayanan

Langkah-langkah aliran kerja dalam setiap proses



yang terpenting adalah dapat dipahami secara jelas oleh pembacanya terutama pelaksana yang mengimplementasikan aliran kerja

### *Service Delivery* (2)

Desain yang terbaik akan memastikan bahwa masyarakat sebagai pelanggan cukup berhubungan dengan penyedia pelayanan secara terlatih dan cukup berpedoman terhadap desain yang telah disediakan sehingga interaksi antara akan menghasilkan sebuah harapan kinerja yang baik

### *Service Encounter Environment* (a)

Lingkungan tempat pertemuan pelayanan menunjukkan bahwa setiap pelanggan merasakan pengalaman dan harapan kenyamanan untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Instansi harus dapat mewujudkan pola tempat pertemuan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, hal ini dapat memberikan persepsi positif awal untuk langkah selanjutnya

### *Provider Behavior* (b)

Pelayanan berkualitas tinggi yang memuaskan masyarakat sebagai pelanggan hanya dapat dicapai melalui dukungan budaya perilaku pelaksana yang menghormati pelanggan. Perilaku pelanggan merupakan langkah yang sangat menentukan dalam keberhasilan memuaskan masyarakat seb-

.agai pelanggan

### *Customer Provider Interaction* (c

Penentuan secara khusus terhadap pola proses interaksi penyedia masyarakat sebagai pelanggan untuk mewujudkan kualitas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Desain proses pelayanan terhadap interaksi pelanggan dibangun secara bersama antara pemberi dan penerima untuk membangun kebersamaan, sehingga penerima merasa puas karena kebutuhan tercapai, demikian juga pemberi atau petugas merasa puas karena dapat membangun pola yang dapat memberikan kepuasan kepada penerima

## RANGKUMAN

- ❑ Pemerintah memiliki tanggung jawab moral untuk menciptakan pelayanan yang berorientasi pada pencapaian kesejahteraan umum, dimana masyarakat melalui pelayanan yang diberikan pemerintah dapat mengalami dan merasakan hidup yang baik adil dan makmur.
- ❑ Etika pemerintahan digambarkan sebagai satu panduan norma bagi aparat pemerintahan dalam menjalankan tugas pelayanan. Dwiyanto (2002) mengemukakan etika pelayanan pemerintahan harus memprioritaskan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika pelayanan publik harus dalam proses kebijakan dan implementasi kebijakan perlu diarahkan pada kepentingan publik, kepentingan masyarakat.



- ❑ Osborn dan Plastrik (2000) berpendapat bahwa peningkatan kualitas layanan civil dan layanan publik dapat ditempuh melalui :
  1. akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik
  2. orientasi pada pembaharuan
  3. pengembangan etika pelayanan
- ❑ Komitmen dan konsistensi aparat pemerintahan dalam pelayanan terkait dengan fungsi primer yakni fungsi pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik dan pelayanan civil. Ndraha (2003) menjelaskan bahwa ada dua macam fungsi pemerintah, yaitu:
  - a. Fungsi primer
  - b. Fungsi sekunder.
- ❑ Fungsi primer atau fungsi pelayanan, dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer yaitu fungsi pemerintah sebagai provider jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa Hankam, layanan civil dan layanan birokrasi. Fungsi sekunder yaitu sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya, termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.
- ❑ Bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki daya tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah bentuk organis adaptif. Ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur yang organis adaptif menurut Hidayat dan Sucherly (1968) yaitu:
  1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa
  2. Bersifat kreatif dan inovatif
  3. Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (longterm fixed assets)
  4. Kepemimpinanyangmemilikikemampuanmempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.



## LATIHAN

1. Pemenuhan kebutuhan publik merupakan tugas dan pelayanan utama dari pemerintahan. Jelaskan!
2. Jelaskan pendapat Osborn dan Plastrik (2000) mengenai cara peningkatan kualitas layanan civil dan layanan publik?
3. Sebutkan ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur yang organis adaptif?
4. Jelaskan maksud *Service Delivery* dalam model pelayanan untuk mendapatkan kepercayaan masyarakat menurut Ramaswamy!
5. Ndraha (2003) menjelaskan bahwa ada dua macam fungsi pemerintah. Sebutkan dan jelaskan!



## BAB X

# KODE ETIK APARATUR SIPIL NEGARA

### 10.1 PENTINGNYA KODE ETIK APARATUR SIPIL NEGARA

Sebuah kode etik yang diadopsi oleh organisasi dalam upaya untuk membantu mereka dalam organisasi dipanggil untuk membuat keputusan (biasanya sebagian besar, jika tidak semua) memahami perbedaan antara 'benar' dan 'salah' dan menerapkan pemahaman ini untuk keputusan organisasi. Bertens (2000) menyatakan bahwa kode etik dimaksudkan untuk mengatur tingkah laku moral suatu kelompok khusus dalam masyarakat melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh kelompok tersebut, seperti lembaga atau instansi pemerintahan.

Kode etik profesi merupakan sarana untuk membantu para pelaksana seseorang sebagai seorang yang profesional supaya tidak dapat merusak etika profesi. Ada tiga hal pokok yang merupakan fungsi dari kode etik profesi, yaitu:

1. Kode etik profesi memberikan pedoman bagi setiap anggota profesi tentang prinsip profesionalitas yang digariskan. Maksudnya bahwa dengan kode etik profesi,

pelaksana profesi mampu mengetahui suatu hal yang boleh dia lakukan dan yang tidak boleh dilakukan.

2. Kode etik profesi merupakan sarana kontrol sosial bagi masyarakat atas profesi yang bersangkutan. Maksudnya bahwa etika profesi dapat memberikan suatu pengetahuan kepada masyarakat agar juga dapat memahami arti pentingnya suatu profesi, sehingga memungkinkan pengontrolan terhadap para pelaksana di lapangan kerja (kalangan sosial).
3. Kode etik profesi mencegah campur tangan pihak di luar organisasi profesi tentang hubungan etika dalam keanggotaan profesi. Arti tersebut dapat dijelaskan bahwa para pelaksana profesi pada suatu instansi atau perusahaan yang lain tidak boleh mencampuri pelaksanaan profesi di lain instansi atau perusahaan.

Kode etik dirumuskan dengan asumsi bahwa tanpa sanksi sanksi atau hukuman dari pihak luar, setiap orang tetap taat. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat dan nilai-nilai filosofis.

Menurut Simorangkir (1978) kode etik merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Selanjutnya kode etik merupakan persetujuan bersama yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk mengarahkan perkembangan mereka, sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan. Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personalianya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral.

Dalam kode etik bisa menjadi sarana untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi karena bagaimanapun juga organisasi hanya akan dapat meraih sasaran-sasaran akhirnya kalau setiap



pegawai yang bekerja di dalamnya memiliki aktivitas dan perilaku yang baik. Sujanto dalam Kumorotomo (2007) menyatakan bahwa kode etik adalah suatu alat untuk menunjang pencapaian tujuan suatu organisasi atau suborganisasi atau bahkan kelompok-kelompok yang belum terikat dalam suatu organisasi. Sesuatu alat itu tentunya bisa saja ditiadakan kalau ia sudah dirasakan perlunya. Pada dasarnya kode etik adalah suatu hukum etik. Hukum etik itu biasanya dibuat oleh suatu organisasi atau suatu kelompok, sebagai suatu patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggota dalam menjalankan tugasnya.

Maka di samping berfungsi sebagai patokan-patokan sikap mental yang ideal bagi segenap unsur organisasi, kode etik dapat pula mendorong keberhasilan organisasi itu sendiri. Organisasi akan berhasil jika para pegawai memiliki inisiatif-inisiatif yang baik, teliti, jujur dan memiliki loyalitas tinggi. Kualitas-kualitas seperti inilah yang hendak dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan kode etik.

Manfaat lain yang akan didapat dari perumusan kode etik ialah bahwa para aparat akan memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari negara atas nama rakyat. Pejabat yang menaati norma-norma dalam kode etik akan menempatkan kewajiban sebagai aparat pemerintah (*incumbency obligation*) di atas kepentingan-kepentingannya akan karier dan kedudukan. Pejabat tersebut akan melihat kedudukan sebagai alat, bukan sebagai tujuan. Oleh karena itu, kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai-nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai-nilai tersebut dalam tindakan-tindakan yang nyata.

Dalam hal ini, Frederickson dan Hart (1985) menyatakan:

*.... public servants must be both moral philosophers and moral activists, which would require; first, an understanding of and belief in, regime values, and second, a sense of extensive benevolence for the people of the nation.*



Sebagai aparat negara, para pejabat wajib menaati prosedur, tata kerja dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh organisasi pemerintah. Sebagai pelaksana kepentingan umum, para pejabat wajib mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut. Dan sebagai manusia yang bermoral, pejabat harus memperhatikan nilai-nilai etis di dalam bertindak dan berperilaku.

Dengan perkataan lain, seorang pejabat harus memiliki kewaspadaan profesional berarti dia harus menaati kaidah-kaidah teknis dan peraturan-peraturan sehubungan dengan kedudukannya sebagai seorang pembuat keputusan. Sementara itu, kewaspadaan spiritual merujuk pada penerapan nilai-nilai kearifan, kejujuran, keuletan, sikap sederhana dan hemat, bertanggung jawab serta akhlak dan perilaku yang baik.

Kode etik Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan nilai-nilai yang diyakini akan kebenarannya serta kebaikan yang ditimbulkan apabila dapat diwujudkan dalam sikap dan perilaku seorang PNS baik dalam kedinasan maupun dalam kesehariannya ditengah-tengah masyarakat. Kode etik PNS mencakup seluruh aspek kehidupan baik kedinasan maupun dalam kehidupan kesehariannya yaitu kode etika bernegara, kode etika berorganisasi, kode etika sesama PNS dan kode etika terhadap diri sendiri.

Kode etik Pegawai Negeri Sipil (PNS) dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman bagi PNS dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat baik di dalam melaksanakan tugas maupun pergaulan hidup sehari-hari. Kode etik PNS bertujuan untuk menjaga integritas, martabat, kehormatan, citra dan kepercayaan pegawai negeri sipil melaksanakan setiap tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab kepada negara, pemerintah dan sesama pegawai, masyarakat dan organisasi.

Pembinaan jiwa korps dimaksud untuk membina karakter/watak rasa persatuan dan kesatuan, solidaritas, kebersamaan



kerja, tanggung jawab, dedikasi, kreativitas, kebanggaan dan rasa memiliki organisasi PNS dalam melaksanakan tugas pengabdian kepada bangsa dan negara. pembinaan jiwa korps juga ditujukan untuk mewujudkan budaya kerja yang dijiwai oleh rasa persatuan dan kesatuan sehingga terwujud PNS yang bermutu tinggi dan sadar akan kedudukannya dan tanggung jawabnya sesuai nilai-nilai moral yang disepakati bersama selaku unsur aparatur negara.

PNS sebagai pelaksana dari kebijakan pemerintah dalam menjalankan fungsinya yakni mensejahterakan masyarakat baik moril maupun materil memegang peranan yang sangat penting. Baik buruk atau sukses gagalnya misi pemerintahan banyak ditentukan dari PNS ini sebagai para pelaksana kebijakan pemerintah. Mengingat tugasnya yang cukup berat dan strategis diharapkan PNS dan umumnya pegawai negeri mampu melaksanakan pengabdian dalam mengisi kemerdekaan dengan penuh dedikasi sehingga untuk itu diperlukan pembinaan pegawai, baik di dalam maupun di luar kedinasan untuk menjamin adanya PNS yang bersatu padu, bersih dan berwibawa.

Pembinaan dalam kedinasan adalah menjadi tanggung jawab pemerintah dalam hal ini adalah kementerian masing-masing yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pembinaan PNS di luar kedinasan dilaksanakan oleh Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). KORPRI merupakan wadah yang melaksanakan pembinaan PNS, yang dalam hal ini KORPRI berpegangan pada kode etik KORPRI dan Doktrin KORPRI.

## 10.2 PANCA PRASETYA KORPRI SEBAGAI BAGIAN KODE ETIK APARATUR SIPIL NEGARA

Kumorotomo (2008) menyatakan sebagai organisasi publik yang misi utamanya adalah mengakomodasikan kepentingan publik (*public interest*) dan melaksanakan urusan publik (*public affairs*), aparatur negara atau aparat birokrasi publik pada umumnya menempati posisi yang sangat strategis di dalam tahapan pembangunan pada era reformasi yang disertai dengan semakin

kompleksnya tuntutan publik atas pembangunan pada umumnya. Akan tetapi, ternyata Indonesia termasuk negara yang terlambat untuk menginternalisasikan secara objektif nilai-nilai yang penting bagi pelaksanaan sistem pemerintahan yang baik.

Di negara-negara maju yang relatif lebih individualistis, etika pemerintahan telah dipahami sebagai dasar yang penting bagi pelaksanaan sistem pemerintahan yang baik. Dokumen kode etik yang relevan dengan organisasi publik yang terdapat di Indonesia masih sangat terbatas. KORPRI sebagai suatu organisasi, dalam Musyawarah Nasional (Munas) I KORPRI tahun 1978, telah menetapkan Kode Etik KORPRI, Sapta Prasetya KORPRI, yang dalam perkembangannya telah diadakan penyempurnaan dalam perumusannya pada Munas III KORPRI tahun 1989. Sejalan dengan Keputusan Munas V KORPRI tahun 1999, dirasa perlu untuk mengubah Kode Etik yang telah ada menjadi Kode Etik KORPRI yang dinamakan Panca Prasetya KORPRI.

Namun demikian, banyak pihak yang menyayangkan bahwa pelaksanaan kode etik PNS sebagaimana tertuang dalam Panca Prasetya KORPRI tersebut masih sangat minim. Dibandingkan dengan organisasi profesi lainnya seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) dan lain-lainnya, KORPRI juga dianggap tidak aktif secara kelembagaan dalam memperjuangkan kepentingan anggotanya dan melaksanakan pembinaan pelaksanaan kode etik PNS.

Terkait dengan pembinaan kode etik PNS tersebut, meskipun saat ini masih terdapat kekosongan peraturan terkait pembinaan tersebut, sebetulnya ada beberapa pemerintah daerah yang telah berupaya untuk menerapkan pembinaan kode etik PNS melalui sebuah prosedur baku yang cukup bagus. Seperti yang dilakukan di pemerintah kabupaten Bone Bolango, dimana tata cara sidang kode etik telah dilaksanakan dengan sistem yang cukup bagus (Gambar 10.1). Dengan demikian, yang perlu dilakukan oleh pemerintah pusat dan dewan pimpinan KORPRI adalah dengan secepatnya memulai upaya pelembagaan kode etik PNS melalui peraturan,



kelembagaan dan prosedur yang jelas dan baku, serta mengawal pelaksanaan kode etik tersebut.



Gambar 10.1 Sidang Kode Etik PNS di Kabupaten Bone Bolango ((sumber foto: Antaranews

Pada hakikatnya kedudukan anggota KORPRI adalah insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, warga negara, pejuang, unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat. Oleh karena itu, sikap dan perilaku anggota KORPRI harus mencerminkan hakikat dan kedudukannya yang dirumuskan dalam Panca Prasetya KORPRI. Untuk dapat mengamalkannya dengan baik, Panca Prasetya KORPRI harus dipahami dan dihayati secara seksama. Dengan demikian diharapkan makna yang terkandung di dalam Kode Etik KORPRI dapat ditegakkan secara arif, tepat, dan taat asas. Apabila tidak demikian halnya, norma tidak akan terwujud di dalam kenyataan.

Dengan Kode Etik Panca Prasetya KORPRI, diharapkan segenap anggota KORPRI dapat menempatkan kedudukannya selaku pemikir, perencana, pelaksana, pengendali, dan pengawas dalam tugas-tugas pemerintahan di satu pihak serta sebagai pengayom,

pembela keadilan dan pejuang untuk kepentingan anggota, serta panutan bagi masyarakat.

Etika pemerintahan berhubungan dengan kekuatan-kekuatan yang harus dilaksanakan oleh para pejabat dan pegawai pemerintahan. Karena itu dalam etika pemerintahan membahas perilaku penyelenggara pemerintahan, terutama penggunaan kekuasaan, kewenangan termasuk legitimasi kekuasaan dalam kaitannya dengan tingkah laku yang baik atau buruk.

Wujud etika pemerintahan tersebut adalah aturan-aturan ideal yang dinyatakan dalam undang-undang dasar baik yang dikatakan oleh dasar negara maupun dasar-dasar perjuangan negara, serta etika pegawai pemerintahan. Di Indonesia wujudnya adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus Pancasila sebagai dasar negara, serta doktrin dan etika Pegawai Negeri Sipil.

Doktrin Pegawai Negeri Sipil dinamakan “Bhineka Karya Abdi Negara” yaitu walaupun anggota-anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) melaksanakan tugas di berbagai bidang dan jenis karya yang beraneka ragam, tetapi adalah dalam rangka pelaksanaan pengabdian kepada bangsa, negara dan masyarakat Indonesia. Etika Pegawai Negeri Sipil disebut Panca Prasetya KORPRI.

Adapun bunyi Panca Prasetya Korpri adalah

“Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia adalah insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berjanji:

1. Setia dan taan kepada negara kesatuan dan pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
2. Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara
3. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan



4. Bertekad memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia
5. Berjuang menegakkan kejujuran, keadilan dan disiplin, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme.

Panca Prasetya Korpri ini merupakan sumpah/ janji Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertujuan agar dapat menciptakan sosok PNS yang profesional, jujur, bersih dari segala korupsi, kolusi, nepotisme serta berjiwa sosial. Untuk dapat mengamalkannya dengan baik, Panca Prasetya Korpri harus dipahami dan dihayati secara seksama. Dengan demikian diharapkan makna yang terkandung dalam kode etik Korpri dapat ditegakkan.

Adapun makna dari Panca Prasetya Korpri yaitu:

### **1. Insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa**

Anggota Korpri sebagai insan yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan sepenuh jiwa mengakui bahwa Tuhan Yang Maha Esa adalah sang maha pencipta, maha pengasih dan maha penyayang. Perintah ataupun larangan-Nya adalah untuk kebaikan manusia. Ketakwaan yang mewujudkan dalam berbagai bentuk amal dan ibadah merupakan suatu pernyataan terima kasih yang luhur kepada sang maha pencipta, diyakini sedalam-dalamnya bahwa segala perbuatan akan dipertanggungjawabkan kepada Tuhan YME.

### **2. Prasetya Pertama:**

#### ***Setia kepada Negara dan Pemerintah***

Setia merupakan sikap batin. Dengan demikian, setia kepada Negara dan Pemerintah adalah sikap batin anggota Korpri yang diwujudkan dengan kesanggupannya untuk membela dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari segala ancaman dan gangguan. Pada umumnya kesetiaan timbul dari pengetahuan dan pemahaman atas keyakinan yang

mendalam terhadap sesuatu. Oleh sebab itu, setiap anggota Korpri wajib mempelajari, memahami dan menghayati cita-cita, ideologi, dasar dan pandangan hidup negara dan bangsa terutama Pancasila dan UUD 1945.

### ***Taat kepada Negara dan Pemerintah***

Adalah kesanggupan dan keikhlasan melakukan apa yang diharuskan dan menghindari apa yang dilarang sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Agar ketaatannya dapat terlaksana dengan baik, setiap anggota Korpri harus mempelajari kebijaksanaan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

### ***Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945***

Yang dimaksud dengan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, yang menempatkan Pancasila sebagai dasar, ideologi, falsafah dan pandangan hidup bangsa dan negara, sesuai UUD 1945.

## **3. Prasetya Kedua:**

### ***Menjunjung tinggi kehormatan Bangsa dan Negara***

Menjunjung tinggi adalah menempatkan sesuatu pada tempat yang semestinya dengan tujuan menghormati atau menghargai. Kehormatan Bangsa dan Negara adalah menyangkut martabat, harga diri, nilai-nilai luhur yang hidup di dalam masyarakat dan cita-cita bangsa. Dengan demikian, pengertian menjunjung tinggi kehormatan Bangsa dan Negara ialah menjunjung tinggi norma-norma yang hidup serta cita-cita Bangsa dan Negara Indonesia. Anggota Korpri harus menghindari setiap tindakan dan tingkah laku yang dapat menurunkan atau mencemarkan kehormatan Bangsa dan Negara.

### ***Memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia Negara***



Memegang teguh adalah suatu janji yang tidak mudah dilepaskan begitu saja dengan imbalan apa pun. Rahasia adalah berupa rencana, kegiatan atau tindakan yang akan, sedang atau telah dilaksanakan yang tidak boleh diketahui oleh yang tidak berhak. Anggota Korpri selalu memegang teguh rahasia jabatan, yaitu rahasia yang menyangkut hubungannya dengan suatu instansi dan dibuat oleh pimpinan instansi yang bersangkutan. Rahasia negara meliputi seluruh atau sebagian besar kepentingan negara.

#### **4. Prasetya ketiga:**

##### ***Kepentingan Negara***

Kepentingan Negara adalah bagian dari cita-cita bangsa untuk membangun, memelihara, menciptakan masyarakat adil makmur serta memajukan bangsa agar dapat duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan bangsa-bangsa lain di dunia.

##### ***Kepentingan pribadi dan golongan***

Kepentingan pribadi adalah kepentingan diri sendiri dan keluarganya, sedangkan kepentingan golongan adalah kepentingan kelompok, suku, agama, ras dan golongan. Anggota Korpri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat harus selalu memberikan layanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat tanpa diskriminasi dengan mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi maupun golongan.

#### **5. Prasetya keempat:**

##### ***Memelihara***

Memelihara adalah kemauan yang kuat dari lubuk hati yang dalam untuk terus menerus tanpa henti menjaga dan mengelola.



### ***Persatuan dan kesatuan Bangsa***

Adalah merupakan efek sinergi dan saling ketergantungan antara berbagai unsur dalam masyarakat yang terdapat di dalam negara. Persatuan dan kesatuan bangsa harus diutamakan karena dengan persatuan dan kesatuan itu akan dapat dicapai karya-karya besar dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Sejarah telah mencatat bahwa atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa ternyata hanya Pancasila yang dapat mempersatukan bangsa Indonesia. Dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, setiap anggota Korpri harus berusaha, antara lain: menghayati dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila di dalam kehidupannya sehari-hari, meningkatkan kerukunan hidup antar umat beragama dan meningkatkan kerjasama di antara rakyat Indonesia yang memeluk agama yang berbeda-beda, menghormati adat istiadat dan kebiasaan golongan masyarakat serta meningkatkan kepedulian dan kesetiakawanan sosial, khususnya terhadap lapisan masyarakat yang tertinggal di dalam pembangunan.

### ***Kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia***

Adalah merupakan sikap batin yang positif setiap anggota Korpri yang merasa senasib sepenanggungan di dalam mencapai visi dan misi bersama yang harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari

## **6. Prasetya kelima:**

### **Menegakkan kejujuran, keadilan dan kedisiplinan**

Adalah usaha yang sungguh-sungguh untuk mencapai tujuan negara tanpa kenal menyerah dengan mengharapkan ridho Tuhan Yang Maha Kuasa, berupaya untuk mewujudkan keseimbangan antara hak dan kewajiban dengan



mengedepankan penegakan hukum tanpa pandang bulu serta senantiasa menaati peraturan perundangan.

### ***Meningkatkan kesejahteraan***

Adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan lahir dan batin sebagai hasil perjuangan dan pengabdian kepada bangsa dan negara.

### ***Profesionalisme***

Adalah kemampuan untuk melaksanakan tugas di bidang masing-masing dengan tingkat kompetensi yang tinggi dalam rangka meningkatkan pengabdian kepada negara dan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan kode etik Panca Prasetya Korpri, diharapkan segenap anggota Korpri dapat menempatkan kedudukannya selaku pemikir, perencana, pelaksana, pengendali dan pengawas dalam tugas-tugas pemerintahan di satu pihak serta sebagai pengayom, pembela keadilan dan pejuang untuk kepentingan anggota, serta panutan bagi masyarakat.

## **RANGKUMAN**

- ❑ Bertens (2000) menyatakan bahwa kode etik dimaksudkan untuk mengatur tingkah laku moral suatu kelompok khusus dalam masyarakat melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh kelompok tersebut, seperti lembaga atau instansi pemerintahan.
- ❑ Kode etik PNS bertujuan untuk menjaga integritas, martabat, kehormatan, citra dan kepercayaan pegawai negeri sipil melaksanakan setiap tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab kepada negara, pemerintah dan sesama pegawai, masyarakat dan organisasi.
- ❑ Bunyi Panca Prasetya Korpri adalah



“Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia adalah insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berjanji:

1. Setia dan taan kepada negara kesatuan dan pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
2. Menjunjung tinggi kehormatan bangsa dan negara serta memegang teguh rahasia jabatan dan rahasia negara
3. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan
4. Bertekad memelihara persatuan dan kesatuan bangsa serta kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia
5. Berjuang menegakkan kejujuran, keadilan dan disiplin, serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme”.

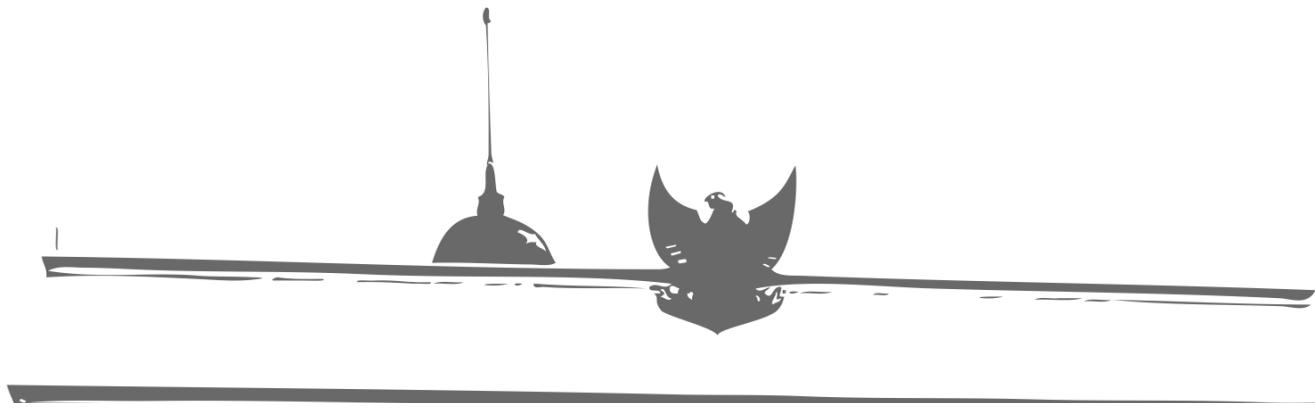
- ❑ Panca Prasetya Korpri ini merupakan sumpah/ janji Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bertujuan agar dapat menciptakan sosok PNS yang profesional, jujur, bersih dari segala korupsi, kolusi, nepotisme serta berjiwa sosial.
- ❑ Untuk dapat mengamalkannya dengan baik, Panca Prasetya Korpri harus dipahami dan dihayati secara seksama. Dengan demikian diharapkan makna yang terkandung dalam kode etik Korpri dapat ditegakkan.
- ❑ Dengan kode etik Panca Prasetya Korpri, diharapkan segenap anggota Korpri dapat menempatkan kedudukannya selaku pemikir, perencana, pelaksana, pengendali dan pengawas dalam tugas-tugas pemerintahan di satu pihak serta sebagai pengayom, pembela keadilan dan pejuang untuk kepentingan anggota, serta panutan bagi masyarakat.



## LATIHAN

1. Jelaskan tujuan dari adanya kode etik?
2. Sebutkan dan jelaskan 3 (tiga) hal pokok yang merupakan fungsi dari kode etik profesi?
3. Mengapa pembinaan jiwa korps itu penting?
4. Jelaskan pernyataan Sujamto tentang Kode Etik ?
5. Dalam Panca Presetya Korpri, yaitu insan yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Jelaskan makna dari pernyataan tersebut ?





## DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Syed Hussein. 1987. *Korupsi: Sifat, Sebab dan Fungsi*. Jakarta: LP3ES.
- Dahl. A. Robert. 2001. *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat (On Democracy)*. Terj. A Rahman Zainuddin. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dwiyanto, Agus. 2000. *Pemerintah Yang Baik, Tanggap, Efisien Dan Akuntabel, Kontrol Atau Etika, Seminar Forum Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pascasarjana UGM.
- Effendi, Sofian dkk. 1988. *Alternatif Kebijaksanaan Perencanaan Administratif*. Yogyakarta: Fisipol UGM
- Finer, Samuel Edward. 1974. *Comparative Government*. Harmondsworth: Penguin Books, Ltd.
- Frederickson, H. George and David K. Hart. 1985. *The Public Service and The Patriotism of Benevolence*. Public Administration Review
- Hidayat dan Sucherly. 1986. *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintah dan Pegawai Negeri: Kasus Indonesia*. Jakarta :Prisma

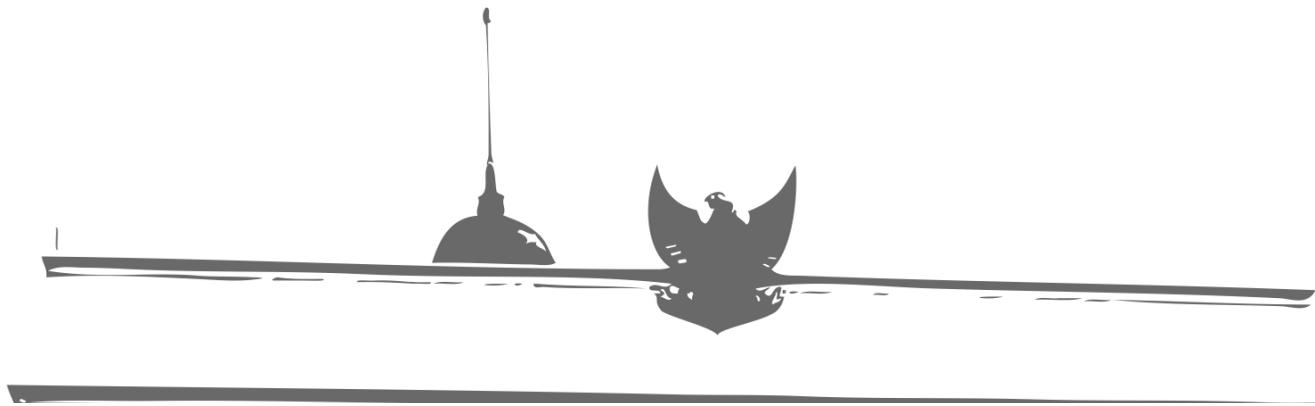
- Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga* Jakarta: Interamasas.
- Jayawickrama. 2002. *The Judicial Application Of Human Rights Law: Nation, Regional And International Jurisprudence*. Cambridge: cambridge university press.
- K. Bertens. 2000. *Etika*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance: New Government Society Interaction*. Lodon: Sage Publications.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2007. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Kumorotomo, Wahyudi. 2008. *Akuntabilitas Birokrasi Publik, Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Mahzar, Asyumardi. 2003. *Pemberantasan Korupsi Menuju Tata Pemerintahan Yang Lebih Baik; Makalah Seminar Internasional, Praktik-Praktik Yang Baik Dalam Memerangi Korupsi Di Asia*. Jakarta: Tranparency Internasional Indonesia.
- Makmur. 2009. *Patologi serta Terapinya dalam Ilmu Adminisrasi dan Organisasi*. Bandung: Refika Aditama.
- Mas, Marwan. 2014. *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nickel, James. 1992. *Making Sense Of Human Rights: Philosophical Replections On The Universal Declaration Of Human Rights*. Berkeley: University Of California Press
- Nugroho, Alois A. 2000. *Etika Administrasi Bisnis*. Jakarta: FKK UAJ
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000 . *Banishing Bureaucracy, The Five Strategies For Reinventing Government*. Addison-Wesley Publising Company Inc.



- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan. 2003. *Netralitas Birokrasi*. Jakarta.
- Ramaswamy, Venkatram, Wayne S. De Sarbo, David J. Reibstein, dan William T. Robinson. 1993. *An Empirical Pooling Approach for Estimating Marketing Mix Elasticities with PIMS Data*, Marketing Science, Vol. 12, No. 1.
- Rasyid, Ryas. 1997. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Romzek dan Dubnick. 1987. *Accountability in the Public Sector*. Public Administration Review.
- Saefullah, H.A. Djaja. 1997. *Konsep Dan Metode Pelayanan Umum, Publik Jurnal Dan Ilmu Politik*. Bandung: FISIP UNPAD PRESS.
- Salam, Dharma Setyawan. 2007. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Simorangkir, O.P. 1978. *Etika Jabatan*. Jakarta; AP Press
- Spiro, Herbert J. 1969. *Responsibility in Government Theory and Practice*. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Supardi, Nondi dan Romli Arsyad. 2003. *Etika Pemerintahan*. Jatinangor: Alqaprint.
- Supriatna, Tjahya. 1996. *Administrasi, Birokrasi dan Pelayanan Publik*. Jakarta: Nimas Multima
- Soekanto, Soerjono. 2001. *Sosiologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Syafiie, Inu Kencana. 2013. *Ilmu Pemerintahan Edisi Revisi ke Dua*. Bandung: Mandar Maju
- Thoha, Miftah. 1993. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta; Raja Grafindo
- Torington, Derek. Laura Hall and Stephen Taylor. 2005. *Human Resource Management, 6th Edition*. London: FT - Prentice Hall.
- Vaughn, Robert G. 1980. *The Personal Accountability of Civil Servants*. Fall: The Bureaucrats.
- Weber, Max. 1946. *Essay in sociology. (HH Gerth dan CW Mills pent)*. New York: Oxford University Press.



Yuwono, Sony, dkk. 2002. *Petunjuk Praktis Penyusunan Balanced Scorecard Menuju Organisasi yang Berfokus pada Strategi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.



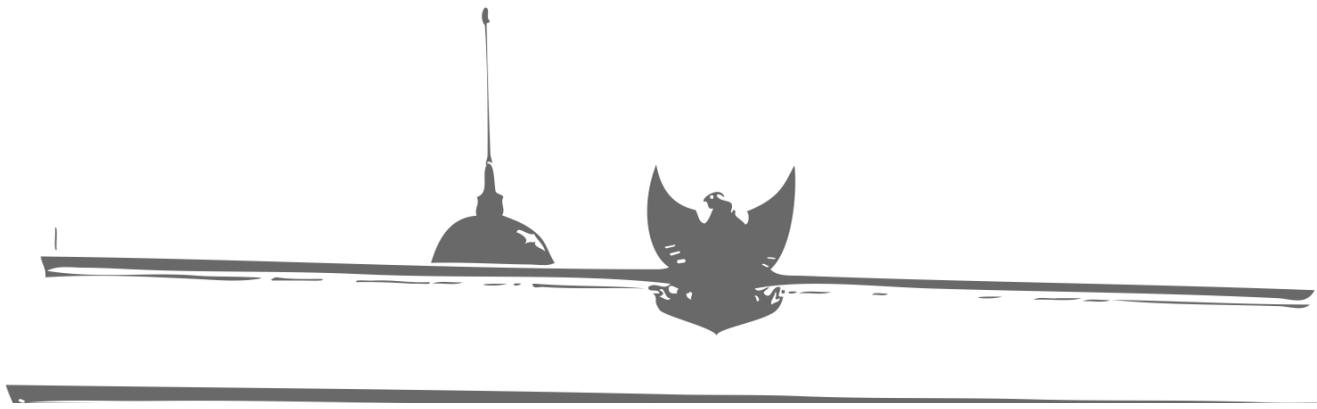
## BIOGRAFI



**Dr. Drs. Ismail, M.Si**, lahir di Segeri Pangkep Sulawesi Selatan 27 Mei 1969, dosen pada Program Studi Politik Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri, (IPDN) Jatinangor. Lulus APDN Jayapura (1991), Sarjana Ilmu Pemerintahan pada IIP (1997), Magister Ilmu Pemerintahan (2001) dan Program Doktor Ilmu Sosial pada Universitas Padjadjaran (2005). Sebelum menjadi

dosen pernah menjadi praktisi pemerintahan yang dimulai sebagai pelaksana urusan pemerintahan Kecamatan Bonggo Kabupaten Jayapura Provinsi Papua (1991-1993), pelaksana Pemerintahan Setda Kabupaten Jayapura (1993-1995). Sejak tahun 1998 menjadi dosen di IPDN pernah melaksanakan tugas struktural sebagai Kepala Bagian Pengasuhan dan Kepala Pamong Keprajaan IPDN (2007-2008), Direktur IPDN Bukittinggi (2010-2015), dan sejak tahun 2015 dipercaya sebagai Dekan Fakultas Politik Pemerintahan pada IPDN. Saat ini di samping sebagai Dosen dan peneliti juga menjadi fasilitator pada berbagai kegiatan peningkatan kapasitas

Pemerintah Daerah, DPRD, Kecamatan, Desa dan Kelurahan pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian Dalam Negeri dan menjadi fasilitator tamu pada PK2P LAN Bandung, sebagai peneliti pada Lembaga Penelitian IPDN dan aktif dalam berbagai kegiatan pengabdian masyarakat. []



# INDEKS



