

ETIKA APARATUR PELAYANAN PUBLIK

“Tinjauan Atas UU Aparatur Sipil Negara”

Irawanto

Administrasi Publik STIA Bina Banua Banjarmasin

e-mail: irawan_888@yahoo.co.id

Abstract: Society as the highest sovereign philosophically very worthy of getting the best services of the State Civil Apparatus (ASN). Law Decree No. 5/2014 on the State Civil Apparatus arranged ASN's role is to realize the national development through a professional public service, free from political interference, and free from corruption, collusion, and nepotism. But reality shows ASN service in Indonesia still indicates a violation of moral and ethical, the bias of particular interest, as well as public service management processes are fully engineered and camouflage. In the practice of governance in Indonesia ethical problems is a necessity. Ethical problems of the services provided by the ASN for this is still limited to a commitment that is taken for granted, and not yet a reality in everyday behavior. Whereas in the legislation contains a code of conduct based on the ethics of religious, cultural, social and ethical governance. Keywords: Ethics, Public Service, State Civil Apparatus (ASN)

Abstrak: Masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi secara filosofi sudah sepantasnyalah memperoleh pelayanan terbaik dari Aparatur Sipil Negara (ASN). UU RI No 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara diatur peran ASN yaitu mewujudkan pembangunan nasional melalui pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun realitas menunjukkan pelayanan ASN di Indonesia masih menunjukkan adanya pelanggaran moral dan etika, adanya bias kepentingan tertentu, serta proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase. Dalam praktik pemerintahan di Indonesia problema etika merupakan keniscayaan. Problema Etika pelayanan yang diberikan oleh ASN selama ini masih sebatas komitmen yang bersifat *taken for granted*, dan belum menjadi realitas dalam perilaku sehari-hari. Padahal di perundang-undangan tersebut berisi kode etik yang dilandasi etika agama, budaya, sosial kemasyarakatan serta etika pemerintahan.

Kata kunci: Etika, Pelayanan Publik, Aparatur Sipil Negara (ASN)

PENDAHULUAN

Secara filosofi masyarakat adalah pemegang kedaulatan negara yang tertinggi dan melalui pemilihan umum memberikan amanah kepada Presiden\Gubernur\Bupati\Walikota dan wakilnya di DPR\ DPRD\ untuk dapat

melaksanakan tiga Fungsi utama Pemerintah, pelayanan masyarakat, Pembangunan dan perlindungan.

Fungsi pelayanan yang menjadi tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat melalui Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi pertanyaan apakah sudah berfungsi dengan baik, sudah efektif, efisien, ekonomis, etis, akuntabel, adil, dan menjamin partisipasi seluruh masyarakat atau tidak. Berbagai pertanyaan inilah yang melatarbelakangi kenapa UU ASN ini dilahirkan. Hal ini terlihat pada poin pertimbangan kenapa UU ini dibuat, dikatakan bahwa pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Sehingga dibuat UU untuk mengatur hal tersebut.

Pejabat publik dalam UU ASN berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik, yang menjadi harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk. Karena antara rakyat dan pemerintah (sebagai personafikasi negara) ada kontrak sosial, rakyat menyerahkan sebagian haknya kepada negara, negara melakukan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu ASN harus dapat memberikan pelayanan yang profesional dan berkualitas dan melaksanakan perannya dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Kondisi ini juga yang digambarkan oleh Menyah (2010:5) bahwa pejabat publik dalam pelaksanaan kegiatannya sering berhadapan dengan dilema etika yang paling umum, terutama yang terkait dalam hal diskresi administrasi, korupsi, nepotisme, kerahasiaan administrasi, kebocoran informasi, akuntabilitas publik dan dilema kebijakan.

Citra dan keberhasilan pemerintah tercermin dari perilaku pejabat publik (Menyah, 2010:5) Oleh karena itu hal yang penting dan mendasar pejabat publik harus bertindak adil untuk semua, perilaku etis bukan hanya *lip service* saja tetapi

juga memastikan bahwa ini adalah hal nyata yang dilakukan. Selain itu juga pejabat publik harus terbuka, adil dan tidak memihak dalam melayani masyarakat. Kepentingan pribadi harus tunduk kepada kepentingan publik dalam segala situasi, terutama jika timbul keadaan di mana konflik kepentingan dapat menjadi dilema etika.

Pada dasarnya setiap orang senang dihormati, senang akan keteraturan, disiplin dalam berurusan dan kepastian dalam janji. Untuk itu diperlukan ASN yang teruji dalam bekerja dan benar-benar membela kepentingan rakyat dan oleh karena itu ASN dalam memberikan pelayanan baik secara internal dan eksternal birokrasi harus memperhatikan aspek kemanusiaan dalam organisasi. Kemungkinan ASN dalam memberikan pelayanan publik bertentangan dengan etika, sangat besar. Pelayanan publik merupakan proses yang kompleks sifatnya mulai dari pemberian pelayanan sampai mengenai cara terbaik pemberian pelayanan publik itu sendiri. Langkah kreatif berupa pemberian “keleluasaan bertindak” (*discretion*) yang bisa menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah melanggar kode etik atau tuntunan perilaku yang ada. Di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat diamati mulai dari proses kebijakan publik, desain organisasi pelayanan publik yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase.

Berbagai sikap dan perilaku pejabat publik atau Aparatur Sipil Nasional (ASN) juga berbagai anomali dalam kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan representasi dari tata kehidupan bermasyarakat saat ini. Sejumlah kecenderungan yang terjadi berikut ini paling tidak menggambarkan sinyalemen tersebut, laporan media massa yang memperlihatkan tindak korupsi yang makin menggurita, banyak pejabat publik terpidana, hukum yang terkebiri kekuasaan”, Anggota DPR yang kurang dipercayai, reformasi yang kebablasan, lembaga perwakilan yang tidak mewakili, demokrasi yang prosedural, politik yang transaksional, hingga gejala menuju negara yang gagal. Semua anomali tersebut merepresentasi dari kasus Menteri Olahraga Andy Malarangeng (Wardah, 2014)

serta sampai 47 kepala daerah tersangkut korupsi. (Alvanni, 2015); Kasus Bank Century dan Kriminalisasi lembaga “Anti Rasuah/KPK” (Alim, 2015), Hasil survey lembaga kajian Nonprofit Populi Center memaparkan bahwa ¹Dewan Perwakilan Rakyat dan Kepolisian RI dianggap masyarakat sebagai lembaga terkorup.

Mengguritanya kasus korupsi yang melibatkan banyak petinggi negara merupakan gejala yang nyata dari bangsa ini. Kolusi, nepotisme, dan praktik-praktik immoral para Aparatur Sipil Negara merupakan indikasi lain yang menjadi tontonan masyarakat setiap hari. Sementara itu, berbagai perilaku para pejabat publik menjadi semacam bukti yang menunjukkan bahwa bangsa ini sedang sakit. inilah akar persoalan yang kita hadapi sebagai bangsa dimana moralitas sebagai inti dari karakter manusia, jati diri bangsa semakin terdegradasi. Dalam konteks yang serupa, buruknya kualitas pelayanan ASN dan pembangunan, serta KKN yang merajalela, dapat dipandang sebagai bentuk makin terbaikannya etika dalam penyelenggaraan pemerintahan.

PEMBAHASAN

Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, kata Bertens, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan.

Prilaku dan adat kebiasaan yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) tentu prilaku dan adat yang terpuji seperti yang menjadi standar etika baku dari penyelenggara negara yaitu “*transparency, listening, understanding, openness, citizenorientedness and quality*”.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia online, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus

¹ <http://fastnewsindonesia.com/article/survei-kpk-paling-dipercaya-dpr-paling-korup> akses tanggal 18 Mar. 15

Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Dalam Merriam-Webster's Dictionary (www.merriam-webster.com), etika dimaknai dengan "*the discipline dealing with what is good and bad and with moral duty and obligation*", di samping berarti juga "*1) a set of moral principles or values; 2) a theory or system of moral values the present-day materialistic ethic; 3) the principles of conduct governing an individual or a group professional ethics; 4) a guiding philosophy.*" Dengan definisi yang senada, Solomon memaknai etika sebagai "*Ethics is that part of philosophy which is concerned with living well, being a good person, doing the right thing, getting along with other people and wanting the right things in life. Ethics is essential to living in society, any society, with its various traditions, practices and institutions.*" (Zimmerli, 2007:13). Berdasarkan sejumlah pemahaman tersebut, substansi etika sebenarnya adalah nilai-nilai moral, sehingga pelanggaran etika juga adalah pelanggaran moral.

Keyakinan akan nilai-nilai etika dalam kehidupan organisasional, baik politik maupun administrasi, masih relatif terabaikan. Etika masih sekedar menjadi komitmen yang sifatnya *taken for granted*, bukan bagaimana caranya mewujudkan nilai-nilai etis tersebut dalam menjalankan tugas organisasionalnya. Seperti yang disebutkan Cooper, (2001:38)

"Leaders—whether elected officials, agency heads, CEOs, or university presidents—too often protest that they are 'too busy' to spend time reading books, or going to classes. They tend to take their own ethical commitments for granted, not realizing that of all the disciplines necessary for running an organization, none demands as much effort as ethics. Further, the ethics of virtue is even more demanding, because it requires individuals to intentionally shape their moral character around virtue."

Diabaikannya etika dalam kehidupan berbangsa, dapat menciptakan

suatu kondisi keterpurukan yang nyata. Kondisi inilah yang dirasakan bangsa ini sehingga kesadaran akan beretika dalam penyelenggaraan negara menjadi besar. Hal ini terlihat semakin perhatiannya masyarakat akan pentingnya etika administrasi. Dari uraian tersebut ada tiga arti penting etika, yaitu etika (1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan manusia dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistim nilai”; (2) sebagai kumpulan asas atau nilai moral dari aparat yang sering dikenal dengan “kode etik”; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut “filsafat moral”. Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) *way of life*; (2) *moral code* atau *rules of conduct*; dan (3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua diatas (lihat Denhardt, 1988: 28).

Nilai-nilai moral yang menjadi kode etik harus tertanam dalam setiap sikap dan perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN). Selain nilai keramahan, kesopanan yang harus tercermin pada waktu memberikan pelayanan, para ASN juga dalam membuat perencanaan, pelaksanaan kegiatan, melakukan pengawasan bertindak sesuai kode etik dan moralitas sehingga, perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme tidak terjadi.

Etika Pelayanan Publik.

Masalah etika dan moralitas ASN menjadi sorotan tajam dalam pelayanan publik di Indonesia hal ini terlihat dari hasil penelitian yang diterbitkan oleh lembaga Transparansi Indonesia², disebutkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara terkorup. Hal ini sesuai dengan apa yang telah di tulis oleh Hamka dkk, (2012): *Although it has been realized that one of the fundamental weaknesses in the public service in Indonesia is a matter of ethics and morality, ethics is often seen as a less important element in the public service. Another very serious problem in the context of ethics is corruption in the public service. As a country known to be very religious, is an ironic thing when Indonesia is among the most*

² <http://ti.or.id/index.php/publication/2012/12/12/corruption-perception-index-2012>

corrupted countries in the world. Issues of Corruption Collusion and Nepotism are a very serious problem facing this nation. As if - if transparency, and fairness accountability never known.

Dibawah ini gambaran Corruption Perception Index (CPI), sebagai sebuah indeks pengukuran tingkat korupsi global. Yang mana posisi Indonesia dibawah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand dan Filipina.

Tabel 1: Peringkat Corruption Perception Index (CPI).

NO	NEGARA	SKOR CPI	PERINGKAT
1	Singapura	87	5
2	Brunei Darussalam	55	46
3	Malaysia	49	54
4	Thailand	37	88
5	Filipina	34	108
6	Indonesia	32	118
7	Vietnam	31	123
8	Myanmar	15	172

Sumber : Transparansi Indonesia

Pelayanan publik dalam arti yang sempit, adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah. Dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, pemerintah melalui ASN memberikan pelayanan langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang hukum, administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dan

lainnya. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat bahkan kalau perlu melebihi harapan publik.

Etika dalam administrasi publik atau pelayanan publik, diartikan sebagai filsafat dan profesional standards (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (Denhardt, 1988). Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik diatas maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan.

Bangkitnya kesadaran etis dalam konteks ilmu administrasi publik, tersebut dapat dikaitkan dengan munculnya paradigma New Public Service (NPS) sebagaimana dibangun oleh Denhardt dan Denhardt (2007:45-63) yang salah satunya mendasarkan dari pada warga negara (*the citizen*) sebagai pemilik kedaulatan negara yang sah dan sebenarnya, yang harusnya mendapatkan pelayanan paripurna dari negara. Karenanya negara harusnya bukan hanya mengendalikan (*steering*) dan memuaskan pelanggannya atau konstituennya saja, melainkan melayani seluruh masyarakat. Kesadaran untuk melayani warga negara dengan sebaik-baiknya inilah yang merupakan manifestasi dari kembalinya kesadaran etis sebagai mainstream dalam ilmu administrasi publik. Inilah yang diformulasi dengan sangat elegan oleh Denhardt dan Denhardt pada bukunya tersebut, Secara lebih lengkap, Denhardt dan Denhardt mengabstraksikan paradigma NPS ini sebagai berikut:

1. *Serve Citizens, Not Customers:*
2. *Seek the Public Interest:)*
3. *Value Citizenship Over Entrepreneurship:*
4. *Think Strategically, Act Democratically:*

5. *Recognize that Accountability Isn't Simple:*

6. *Serve Rather than Steer:*

7. *Value People, Not Just Productivity:*

(Denhardt dan Denhardt, 2007:45-63)

Ketujuh preposisi paradigma NPS inilah yang pada akhirnya penulis simpulkan sebagai abstraksi dan akumulasi dari kesadaran etis yang kembali mewarnai diskursus akademik tentang ilmu administrasi publik, yang muncul dari fakta-fakta empiris terabaikannya etika dalam praksis administrasi publik selama ini yang telah berakibat pada makin terabaikannya hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan atas negara. Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan professional standards (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik (Denhardt, 1988).

Etika dalam organisasi oleh sejumlah pakar dibedakan antara etika perorangan (*personal ethics*) dan etika organisasi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk dalam perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban-kewajiban (*obligations*) organisasi itu sendiri, serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk (Vasu, Stewart, Garson, 1990). Menjadi tugas bagi para pengkaji organisasi untuk memahami lebih dalam hakikat etika perorangan dan etika organisasi serta interaksinya.

Pembahasan yang terakhir adalah mengenai etika profesional. Nilai-nilai kebajikan yang dibicarakan di atas adalah etika perorangan yang harus dimiliki siapa saja, tidak terkecuali, bahkan dalam pandangan ilmu administrasi, justru terutama harus dimiliki oleh mereka yang menjadi pengabdian masyarakat (*public servants*).

Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika perorangan yang berlaku buat semua itu. Dalam menganalisis etika perorangan dari kaca mata ilmu administrasi, Rohr (1983) membaginya dalam kelompok metaetika (studi mengenai dasar-dasar linguistik dan epistemologis dari etika), etika umum (prinsip-prinsip mengenai benar dan salah), dan etika khusus. Etika khusus dibaginya lagi menjadi etika individual dan etika sosial. Dalam etika khusus ini ia memasukkan etika profesional. Paham lain melakukan pendekatan analitis yang berbeda, tetapi pendekatan di atas saya kemukakan sebagai suatu ilustrasi upaya untuk mengetahui kedudukan etika profesional dalam keseluruhan sistem nilai yang membentuk etika perorangan, dari sudut pandang ilmu administrasi.

Etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Etika profesional pada profesi tertentu dilembagakan dalam apa yang umum disebut kode etik. Misalnya, kode etik untuk dokter, hakim, pengacara, wartawan, arsitek, pegawai negeri, periklanan dan sebagainya. Kode etik itu ada yang diperkuat oleh sistem hukum, atau mengikat secara sosial dan secara kultural, sehingga mengikat secara moral.

Aparatur Sipil Nasional sebagai suatu profesi mulia tentu mempunyai *code of conduct* dalam sikap dan prilaku, apa yang boleh dan apa yang tidak. Selain itu juga ASN pada awal pengangkatannya sebagai PNS sudah ditekankan tentang sumpah yang diucapkan sebagai public servant yang harus mementingkan kepentingan negara dibanding golongan atau pribadi. Disinilah kita lihat etika profesi seseorang menjadi pagar dalam bersikap dan bertingkah laku yang tidak keluar dari pagarnya.

Menurut Kartasmita (1996) Etika adalah dunianya filsafat, nilai, dan moral. Administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi adalah konkrit dan harus mewujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*).

Pembicaraan tentang etika dalam administrasi adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi seperti : ketertiban, efisiensi, kemanfaatan dan produktivitas, dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika “mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk itu” dapat menjelaskan hakikat administrasi.

Diabaikannya etika dalam praktik administrasi publik di Indonesia sebagaimana gejalanya dirasakan dan terrepresentasi dari berbagai kasus seperti masalah proyek Hambalang (fasilitas olah raga) di kementerian Pemuda dan olah raga, masalah di komisi VII DPR yang terkait korupsi di SKK Migas, masalah Akil Mochtar tentang kolusi kemenangan pilkada di beberapa daerah. Kondisi tersebut, merupakan simptome dari maladministrasi yang harus menjadi *public concern* untuk diatas. Kondisi inilah yang membuat cita-cita bangsa ini menjauh dari tujuan untuk menjadi bangsa yang adil dan makmur.

Masalah etika dalam administrasi adalah masalah yang terjadi baik di negara maju maupun negara berkembang dan sudah tentu di Indonesia. Masalah dalam etika birokrasi menjadi hal yang krusial, karena pada dasarnya birokrasi diandalkan untuk menjadi pelindung dan pengayom masyarakat, yang bersifat jujur dan adil, dan tidak melakukan KKN.

Sebagai negara berkembang pemerintah mencoba untuk mengatur sikap dan perilaku ASN yang terukur dalam kegiatan pelayanan publik dengan membuat UU tentang ASN yang diharapkan pelayanan publik di Indonesia semakin hari semakin baik. Pandangan-pandangan itu didukung oleh observasi yang umum dalam kondisi administrasi di negara-negara berkembang seperti antara lain sebagai berikut.

Pertama, belum tercipta tradisi administrasi yang baik, yang menjaga timbulnya masalah etika seminimal mungkin. Negara berkembang sedang mengembangkan administrasinya, yang sesuai dengan kebudayaannya, tetapi mengikuti kaidah-kaidah yang berlaku umum. Negara-negara itu tidak mempunyai banyak rujukan, karena tidak dapat melanjutkan administrasi yang

berasal dari masa kolonial, atau negara kerajaan yang terdahulu. Juga kita tidak bisa meniru begitu saja administrasi yang sudah “matang” di negara maju, karena adanya perbedaan pada tingkat kemajuan ekonomi maupun sosial, dan latar belakang budaya.

Kedua, adanya keterbatasan dalam sumber daya, yang menyebabkan pengembangan administrasi yang baik tidak bisa cepat berjalan. Keterbatasan itu adalah baik dalam hal sumber dana maupun sumber daya manusia (SDM). SDM administrasi sangat terbatas kualitas, kompetensi, dan profesionalismenya, dan keadaan itu diperberat oleh imbalan yang rendah karena keterbatasan dana pemerintah.

Ketiga, administrasi hidup dalam suatu sistem politik, dan di banyak negara berkembang sistem politik itu sendiri masih berkembang. Baru belakangan ini saja negara-negara berkembang berupaya menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip demokrasi ke dalam sistem politiknya. Itu pun masih banyak ragamnya dan masih banyak masalahnya. Dalam keadaan demikian, administrasi secara politis berperan lebih besar dibandingkan dengan di negara yang sistem demokrasinya telah lebih maju. Peran politik yang besar itu, acapkali tidak diimbangi dengan kebertanggungjawaban (*accountability*) kepada rakyat seperti layaknya dalam sebuah sistem demokrasi. Dalam suasana demikian, maka alokasi kekuasaan berjalan secara tertutup, dan tidak terkendali oleh sistem konstitusi, sistem demokrasi, dan sistem hukum. Dengan sendirinya sistem yang demikian (atau ketiadaan sistem yang juga merupakan sistem tersendiri) akan mengabaikan etika, dan menjadi lahan subur untuk berkembangnya penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, dan sebagainya.

Problema etika dalam administrasi negara yang sedang membangun jauh lebih rumit dibandingkan dengan masalah etika di negara yang sudah maju. Dengan kata lain, variabelnya lebih luas dan ketidakpastiannya lebih besar. Oleh karena itu, akan sangat keliru apabila orang berpendapat bahwa memperbaiki birokrasi di negara berkembang adalah pekerjaan mudah. Oleh karena itu pula,

dapat dipahami bahwa rasa kecewa, bahkan frustrasi, terutama di kalangan berbagai kelompok elit masyarakat di negara berkembang terhadap birokrasinya jauh lebih keras dan vokal dibandingkan dengan di negara maju.

Di samping itu, Administrasi Sipil Negara (ASN) yang bekerja dalam lingkungan politik seringkali mengalami tekanan sehingga seringkali tak bebas dari kepentingan politik yang menaunginya. Praktik politik menghalalkan segala cara yang menggejala di era liberalisasi politik dan ekonomi seperti saat ini, memaksa birokrasi untuk berada pada posisi sebagai induk semang bagi parasitisme politik yang menggerogoti birokrasi sehingga makin jauh dari efektivitas dan efisiensi yang seharusnya menjadi orientasi kerjanya. Isu pemerasan Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana sedang bergulir saat ini merupakan indikasi nyata dari sinyalemen ini.

Permasalahan mendasar bangsa dalam konteks teori ilmu administrasi publik kontemporer, sebagaimana disebutkan di atas dari sudut pandang etika tampaknya menemukan relevansinya dengan paradigma ilmu administrasi publik kontemporer yang telah mengalami pergeseran dari paradigma *Old Public Administration* (OPA) ke *New Public Management* (NPM), serta dari NPM menuju *New Public Services*.

NPM muncul pada tahun 1990 yang merupakan antitesis dari paradigma *Old Public Administration* yang berbasis *traditional ruled based, authority driven process* dengan pendekatan baru yang berbasis *market-based dan competition driven based*. Dengan demikian paradigma ini lebih menekankan pada perubahan perilaku pemerintah agar menjadi lebih efektif dan efisien dengan mengurangi peran pemerintah di satu sisi serta membuka peran swasta dalam porsi yang lebih besar dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dan karenanya NPM lebih menekankan pada *public choice theory* yang lebih berorientasi pada penghargaan atas kemampuan individu dibandingkan dengan kemampuan publik secara bersama-sama.

Sejumlah kelemahan dalam paradigma NPM inilah yang kemudian melahirkan paradigma NPS sebagai antitesisnya. NPM yang meyakini bahwa organisasi pemerintah diibaratkan sebagai sebuah kapal, sehingga peran pemerintah hanya sebagai nakhoda yang mengarahkan (*steering*) lajunya kapal bukan mengayuh (*rowing*) kapal tersebut. Keyakinan tersebut banyak mendapat kritik tajam mengingat dampaknya yang mereduksi fungsi domestikasi pemerintah. Tugas pemerintah menjadi mengalami penyempitan, yang hanya berperan sebagai pengarah sehingga dapat lebih berkonsentrasi untuk mengurus persoalan-persoalan domestik dan internasional yang lebih strategis, misalnya persoalan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perdagangan luar negeri. *Paradigma steering rather than rowing* ala NPM inilah yang dikritik sebagai paradigma yang melupakan siapa sebenarnya pemilik kapal (*who owned the boat?*) sehingga meletakkan warga negaranya dalam posisi yang marjinal sebagai dampak dari liberalisasi dan individualisme yang didewakan. Padahal seharusnya pemerintah lebih dapat memfokuskan usahanya untuk melayani dan memberdayakan warga negaranya karena merekalah sesungguhnya pemilik “kapal” tersebut. Merekalah yang sesungguhnya memiliki kedaulatan sebagaimana menjadi dasar filosofis dari sistem demokrasi yang dianut.

Karena inilah maka paradigma NPS dapat dipandang sebagai kembalinya kesadaran etis untuk menempatkan warga negara pada tempatnya yang benar, yaitu sebagai pemilik kedaulatan yang sah, yang wajib dilayani dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah, sebagai manifestasi nyata dari filosofi demokrasi yang dianutnya. Itu sebabnya demokrasi menjadi *primary theory* yang mendasari lahirnya paradigma NPS ini, yang diharapkan mampu menempatkan citizen sebagai *people who owned the boat*, sehingga dapat “memaksa” pemerintah untuk kembali pada peran idealnya sebagai *public servant*, yang melayani rakyat dengan sebaik-baiknya, bukan sekedar melakukan steering apalagi membatasi perannya dengan memberi peran lebih luas bagi terjadinya liberalisasi politik dan ekonomi.

Dengan kembalinya kesadaran etis dalam paradigma NPS ini, maka nilai-nilai etika berpeluang menjadi “panglima” dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Keharusan menempatkan rakyat sebagai pemilik kapal mendorong pemerintah untuk dapat meningkatkan kinerjanya dalam menyediakan pelayanan publik yang efektif dan efisien, transparan, serta akuntabel. Nilai-nilai etis dalam praktik administrasi publik inilah yang kini menjadi perhatian bersama di tengah makin menggejalanya pengabaian terhadap nilai-nilai etis dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan saat ini. Korupsi yang merajalela bukan hanya merupakan fenomena hukum semata, melainkan fenomena administrasi dan bahkan fenomena moral, yang bersumber dari terabaikannya ide ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, dan produktivitas

Etika pelayanan ASN dalam UU tersebut.

Upaya memperbaiki ASN termasuk didalamnya upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam administrasi, yang tercermin baik dalam etika perorangan maupun etika organisasi adalah pekerjaan yang memerlukan kesabaran, dan hasilnya pun tidak dapat diharapkan akan spektakuler, tetapi akan lebih banyak bersifat inkremental. Kondisi ini terlihat dari semakin krusialnya masalah etika pada pejabat dalam berbagai lembaga baik di eksekutif, legeslatif dan Yudikatif.

Upaya lain yang secara tidak langsung juga bisa memperbaiki para penyelenggara negara adalah dengan pembangunan sosial ekonomi secara keseluruhan. Keberhasilan dan kemajuan pembangunan administrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan dan kemajuan pembangunan sosial ekonomi. Sebaliknya kemajuan sosial ekonomi sangat tergantung dari kemampuan administrasi dalam menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan. Dengan demikian keduanya berkaitan erat dan satu sama lain saling memperkuat.

Menurut Kartasmita (1996) ada beberapa alasan mengapa kita harus memotivasi dan berupaya sekuat mungkin untuk melompat maju dalam membangun administrasi.

Pertama, ekonomi Indonesia sekarang ada pada ambang (threshold) untuk meningkat dari ekonomi berpendapatan rendah menjadi ekonomi berpendapatan menengah. Secara struktural sedang terjadi perubahan dari ekonomi, dengan basis agraris, ke ekonomi dengan basis industri.

Kedua, selain transformasi ekonomi, juga terjadi transformasi budaya dalam masyarakat kita, dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern.

Ketiga, sebagai akibat dari keduanya masyarakat Indonesia telah teremansipasi dan telah mulai melepaskan diri dari perangkap keterbelakangan. Derajat pendidikan dan kesehatan warga telah meningkat, berarti pula kecerdasan, harapan, dan tuntutan. Masyarakat yang demikian tidak akan sabar dengan perbaikan yang berjalan lambat, terutama dalam birokrasi, yang menjadi tumpuan harapan perbaikan kehidupannya. Akibatnya, dapat meningkatkan ketegangan-ketegangan dan friksi-friksi sosial.

Keempat, globalisasi akan meningkatkan kadar keterbukaan dan kadar informasi bangsa Indonesia, dan akan lebih meningkatkan lagi wawasan, kesadaran dan pengetahuannya, dan dengan sendirinya harapan-harapan dan tuntutan-tuntutannya.

Kelima, liberalisasi perdagangan dan integrasi pandangan dunia, membuka peluang-peluang baru dan memberikan harapan-harapan baru untuk membangun kehidupan yang lebih baik, secara dipercepat. Namun, hal itu juga dapat membawa malapetaka apabila peluang-peluang tersebut kita tidak mampu memanfaatkannya. Kuncinya adalah daya saing. Oleh karena itu, meningkatkan daya saing adalah tantangan dan harus menjadi agenda pembangunan yang utama dalam memasuki abad ke-21. Daya saing ditentukan oleh dua hal, produktivitas dan efisiensi. Produktivitas ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia dan efisiensi berkaitan dengan aspek kelembagaan. Dalam membangun kelembagaan yang efisien ini peran administrasi pembangunan teramat penting.

Dalam UU No 5 tahun 2014 tentang ASN telah diatur tentang kode etik dalam 28 ayat yang ada dalam beberapa pasal, kode etik ini membahas tentang sikap dan perilaku dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, yang mana ASN harus :

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

Melihat isi dari kode etik ini jelas bahwa kekhawatiran kita akan terjadinya maladministrasi tidak akan terjadi apabila ASN dapat melaksanakan setiap poin-poin yang ada dalam UU ini. Puncak dari berbagai kasus etika yang terjadi selama ini (mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar) adalah cerminan dari perilaku negatif oknum-oknum pejabat publik di negeri ini yang tidak sesuai dengan kode etik ASN.

Kunci dari semua proses tersebut diatas dalam membangun Administrasi adalah terletak pada Aparatur Sipil Negara yang mempunyai kualitas etika dan moral yang baik dan didukung oleh kompetensi dalam bidangnya masing-masing. Inilah salah satu pertimbangan kenapa UU ASN ini dibuat, selain itu juga sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berkaitan dengan etika birokrasi, untuk kepentingan kita, harus diupayakan untuk menerapkan kedua pendekatan baik yang bersifat teleologis maupun deontologis. Kita menginginkan birokrasi yang terdiri atas manusia - manusia yang berkarakter. Karakter yang dilandasi sifat-sifat kebajikan akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan bukan hanya dengan menghayati nilai-nilai kebenaran dan kebajikan yang mendasar, tetapi juga nilai-nilai kejuangan. Hal terakhir ini penting karena dengan semangat kejuangan itu seorang birokrat, meskipun dengan imbalan tidak terlalu memadai, akan sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran dan kebajikan.

KESIMPULAN

Etika pelayanan Aparatur Sipil Nasional (ASN) selama ini masih sebatas pada komitmen yang bersifat *taken for granted*. Dimana dalam prakteknya kode etik tidak dijadikan pedoman dalam pekerjaan tetapi hanya sebatas slogan yang tidak dilaksanakan dengan semestinya.

Dengan di Undangkannya UU ASN diharapkan para ASN dapat melaksanakannya dengan baik. Dalam memberikan pelayanan publik ASN harus berorientasi pada hasil (*result oriented*). Kebijakan dan tindakannya yang

dilakukan haruslah menjadi hal yang terbaik buat masyarakat. Ia harus mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingannya sendiri dengan berpedoman pada etika dan moral.

Kode etik yang sudah disahkan dalam UU ASN akan menjadi Pedoman pelayanan publik di Indonesia, yang dulunya masih terbatas pada beberapa profesi seperti ahli hukum dan kedokteran. Dengan kehadiran kode etik ini diharapkan akan menjadi alat kontrol langsung bagi perilaku para pegawai atau pejabat dalam bekerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustinus, Michael Fitra, 2013, 2013, jadi tahun manipulasi anggaran, <http://ekbis.sindonews.com/read/2013/01/07/33/704371/fitra-2013-jadi-tahun-manipulasi-anggaran> , Senin, 7 Januari 2013
- Alvanni, Nur, 2015 ICW: 47 Kepala Daerah Tersangkut Korupsi pada tahun 2014, akses 18 Maret 2015 dari <http://news.metrotvnews.com/read/2015/03/10/369149/tren-korupsi-kepala-daerah-dan-dprd-meningkat>
- Alim, Hifdzil, 2015 Kriminalisasi KPK, akses 18 Maret 2015 dari <http://indonesiapoliticalreview.com/penegakan-hukum/kriminalisasi-kpk/>
- Bertens, K. Etika. 2001. Gramedia.Jakarta.
- Cooper, Terry L. 2001. Handbook of Administrative Ethics. 2nd Edition (revised and Expanded). Marcel Dekker Inc. New York – Basel
- Denhardt, Janet Vinzant. Robert B. Denhardt. 2007. “The New Public Service: Serving Not Steering”. Expanded Edition. M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Denhardt, Kathryn G. 1988. The ethics of Public Service. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Ethics Issues on Land Services Reformation in Indonesia
- Hamka M Afif, Azima A. M dan Saad, S (2012) . Ethics Issues on Land Services Reformation in Indonesia, Jurnal Asian Social Science, Vol. 8, No. 6; May 2012
- Kartasasmita, Ginanjar. Etika Birokrasi dalam Administrasi Pembangunan: Tantangan Menghadapi Era Globalisasi. 1996. Orasi Ilmiah Dies Natalis ke -41 FISIPOL UGM. Yogyakarta, 19 September 1996
- Meyah, David Meyah, 2010, Ethics, Ethical Dilemmas and the Public Service, Copyright © Commonwealth Association for Public Administration and Management, 2010. All rights reserved

REFORMASI

ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online)

Vol. 5, No. 2, 2015

Transparansi Indonesia, 2012 Corruption Perception Index, <http://ti.or.id/index.php/publication/2012/12/12/corruption-perception-index-2012>

Wardah, Fathiyah, 2014, Andi Mallarangeng divonis 4 tahun Penjara, akses 18 Maret 2015 dari <http://www.voaindonesia.com/content/andi-mallarangeng-divonis-4-tahun-penjara-/1960514.html>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 Tentang aparatur sipil negara

Zimmerli, Walther Ch. Et al. 2007, Corporate Ethics and Corporate Governance. Springer Berlin Heidelberg. New York