

# **B A H A N   A J A R**

## **ETIKA PUBLIK**

Disusun oleh:

**Budi Subandriyo, S.ST, M.Stat**

Pelatihan Dasar CPNS Gol III BPS Angkatan XLI

Badan Pusat Statistik

Tahun 2019

# ETIKA PUBLIK

Etika Publik merupakan penuntun perilaku yang paling mendasar, norma etika justru sangat menentukan perumusan kebijakan maupun pola tindakan yang ada di dalam organisasi publik. Jika aparat pemerintah maupun masyarakat sudah memiliki dasar norma etika yang kuat, ketaatan terhadap norma hukum akan mengikuti dan biasanya korupsi, penyalahgunaan kekuasaan atau bentuk- bentuk penyimpangan lain akan dapat dicegah sejak dini

Kode etik adalah rumusan eksplisit tentang kaidah-kaidah atau norma yang harus ditaati secara sukarela oleh para pegawai di dalam organisasi publik. Setiap jenjang pemerintahan memiliki lingkup kekuasaan masing-masing yang dipegang oleh pejabatnya. Semakin tinggi dan luas kekuasaan seorang pejabat, semakin besar juga implikasi dari penggunaan kekuasaan bagi warga masyarakat. Oleh sebab itu, azas etika publik mensyaratkan agar setiap bentuk kekuasaan pejabat dibatasi dengan norma etika maupun norma hukum. Konflik kepentingan adalah tercampurnya kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi yang mengakibatkan kurang optimalnya pencapaian tujuan organisasi. Konflik kepentingan akan mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan, pengalihan sumber daya publik yang kurang optimal, dan peningkatan kesejahteraan rakyat terabaikan.

Hal-hal tersebut yang akan dipelajari dalam Mata Diklat Etika Publik Latsar CPNS Golongan III ini. Sumber-sumber Kode Etik yang telah berkembang dalam sistem administrasi publik sejak kemerdekaan:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1959 tentang Sumpah Jabatan Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Perang.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).

Para pegawai dan pejabat perlu terus diingatkan akan rujukan kode etik PNS yang tersedia. Sosialisasi dari sumber-sumber kode etik itu beserta penyadaran akan perlunya menaati kode etik harus dilakukan secara berkesinambungan dalam setiap jenis pelatihan kepegawaian untuk melengkapi aspek kognisi dan aspek profesionalisme dari seorang pegawai sebagai abdi masyarakat. Mata Diklat Etika Publik memfasilitasi pembentukan nilai-nilai dasar etika publik pada peserta Diklat melalui pembelajaran kode etik dan perilaku pejabat publik, bentuk-bentuk kode etik dan implikasinya, aktualisasi kode etik PNS. Mata Diklat ini disajikan berbasis experiential learning, dengan penekanan pada proses internalisasi nilai-nilai dasar tersebut, melalui kombinasi metode ceramah interaktif, diskusi, studi kasus, simulasi, menonton film pendek, studi lapangan dan demonstrasi. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuannya mengaktualisasikan nilai-nilai dasar etika dalam mengelola pelaksanaan tugas jabatannya.

Kompetensi dasar yang ingin dicapai melalui mata diklat ini adalah: Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu menanamkan nilai dan membentuk sikap dan perilaku patuh kepada standar etika publik yang tinggi.

Untuk menilai ketercapaian kompetensi dasar tersebut dapat diukur melalui indikator keberhasilan yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Memiliki pemahaman tentang kode etik dan perilaku pejabat publik;
- b. Mengenali berbagai bentuk sikap dan perilaku yang bertentangan dengan kode etik dan perilaku dan implikasi dari pelanggaran kode etik dan perilaku bagi dirinya; dan
- c. Menunjukkan sikap dan perilaku yang sesuai dengan kode etik dan perilaku selama Diklat.

## **PENGERTIAN ETIKA**

Weihrich dan Koontz (2005:46) mendefinisikan etika sebagai "the dicipline dealing with what is good and bad and with moral duty and obligation". Secara lebih spesifik Collins Cobuild (1990:480) mendefinisikan etika sebagai "an idea or moral belief that influences the behaviour, attitudes and philosophy of life of a group of people".

Oleh karena itu, konsep etika sering digunakan sinonim dengan moral. Ricocur (1990) mendefinisikan etika sebagai tujuan hidup yang baik bersama dan untuk orang lain di dalam institusi yang adil. Dengan demikian etika lebih dipahami sebagai refleksi atas baik/ buruk, benar/salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar, sedangkan moral mengacu pada kewajiban untuk melakukan yang baik atau apa yang seharusnya dilakukan.

Dalam kaitannya dengan pelayanan publik, etika publik adalah refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Integritas publik menuntut para pemimpin dan pejabat publik untuk memiliki komitmen moral dengan mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi, dan kebijaksanaan di dalam pelayanan publik (Haryatmoko, 2001).

Menurut Azyumardi Azra (2012), etika juga dipandang sebagai karakter atau etos individu/kelompok berdasarkan nilai-nilai dan norma-norma luhur. Dengan pengertian ini menurut Azyumardi Azra, etika tumpang tindih dengan moralitas dan/atau akhlak dan/atau social decorum (kepantasan sosial) yaitu seperangkat nilai dan norma yang mengatur perilaku manusia yang bisa diterima masyarakat, bangsa dan negara secara keseluruhan. Dalam konteks Indonesia, menurut Azyumardi Azra, nilai-nilai etika sebenarnya tidak hanya terkandung dalam ajaran agama dan ketentuan hukum, tetapi juga dalam social decorum berupa adat istiadat dan nilai luhur sosial budaya termasuk nilai-nilai luhur yang terkandung dalam ajaran Pancasila.

Secara etimologis kata etika berasal dari bahasa Yunani yaitu ethos dan ethikos, ethos yang berarti sifat, watak, adat, kebiasaan, tempat yang baik. Ethikos yang berarti susila, keadaban, atau kelakuan dan perbuatan yang baik. Kata "etika" dibedakan dengan kata "etik" dan "etiket". Kata etik berarti kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak atau nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Adapun kata etiket berarti tata cara atau adat, sopan santun dan lain sebagainya dalam masyarakat beradaban dalam memelihara hubungan baik sesama manusia.

Sedangkan secara terminologis etika berarti pengetahuan yang membahas baik-buruk atau benar- tidaknya tingkah laku dan tindakan manusia serta sekaligus menyoroti kewajiban-

kewajiban manusia. Arti Ethics yang sebenarnya adalah kebiasaan. Namun lambat laun pengertian etika berubah, seperti sekarang. Etika ialah suatu ilmu yang membicarakan masalah perbuatan atau tingkah laku manusia, mana yang dapat dinilai baik dan mana yang dapat dinilai buruk dengan memperlihatkan amal perbuatan manusia sejauh yang dapat dicerna akal pikiran.

Sedangkan kata 'etika' dalam kamus besar bahasa Indonesia yang baru (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), mempunyai arti :

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

### **Komponen Etika**

Komponen-komponen yang membangun etika adalah sebagai berikut :

#### **1. Kebebasan dan Tanggung Jawab**

Kebebasan dan tanggung jawab merupakan dua sisi mata uang, yang membuat etika menjadi ada. Jika keduanya tidak ada, maka pembahasan etika juga tidak ada. Manusia mempunyai kebebasan untuk berbuat dan seharusnya manusia itu juga mempertanggungjawabkan perbuatannya. Terdapat hubungan timbal balik antara kebebasan dan tanggung jawab, sehingga orang yang mengatakan "manusia itu bebas, maka dia harus menerima konsekwensinya bahwa manusia itu harus bertanggung jawab". Maka dengan demikian, dalam etika, tidak ada kebebasan tanpa tanggung jawab, begitu juga sebaliknya, tidak ada tanggung jawab tanpa ada kebebasan.

#### **2. Hak dan Kewajiban**

Hak dan kewajiban merupakan hal yang sambung menyambung atau korelatif antara satu dengan yang lainnya. Setiap ada hak, maka ada kewajiban. Kewajiban pertama bagi manusia adalah supaya menghormati hak orang lain dan tidak mengganggunya, sedangkan kewajiban bagi yang mempunyai hak adalah mempergunakan haknya untuk kebaikan dirinya dan kebaikan manusia.

#### **3. Baik dan Buruk**

Dalam membahas etika sudah semestinya membahas tentang baik dan buruk. Baik dan buruk bisa dilihat dari akibat yang ditimbulkan dari perbuatan baik maupun perbuatan buruk. Apabila akibat yang ditimbulkan dari perbuatannya itu baik, maka tindakan yang dilakukan itu benar secara etika, dan sebaliknya apabila tindakannya berakibat tidak baik, maka secara etika salah.

Nilai baik dan buruk ditentukan oleh akal dan agama. Upaya akal dalam mengetahui mana yang baik dan mana yang buruk tersebut dimungkinkan oleh pengalaman manusia juga. Berdasarkan pengalaman tersebut, disamping ada nilai baik dan buruk yang temporal dan lokal, akal juga mampu menangkap suatu perbuatan buruk, karena buruk akibatnya meskipun dalam zat perbuatan itu sendiri tidaklah kelihatan keburukannya. Demikian sebaliknya, ada perbuatan baik, karena baik akibatnya, meskipun dalam zat perbuatan itu tidak kelihatan baiknya.

#### **4. Keutamaan dan Kebahagiaan**

Keutamaan etika berkaitan dengan tindakan atau perilaku yang pantas dikagumi dan disanjung. Tindakan yang mengandung keutamaan pantas dikagumi dan disanjung. Tindakan seperti itu berada pada tataran yang jauh melampaui tataran tindakan yang vulgar dan biasa. Karena itu

keutamaan bersifat excellence (sesuatu yang unggul dan mengaumkan) atau suatu kualitas yang luar biasa. Dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan keutamaan dalam pembahasan etika adalah hal-hal yang terkait dengan kebaikan dan keistimewaan budi pekerti.

### **Pengertian Kode Etik**

Kode Etik adalah aturan-aturan yang mengatur tingkah laku dalam suatu kelompok khusus, sudut pandangnya hanya ditujukan pada hal-hal prinsip dalam bentuk ketentuan- ketentuan tertulis. Adapun Kode Etik Profesi dimaksudkan untuk mengatur tingkah laku/etika suatu kelompok khusus dalam masyarakat melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan dapat dipegang teguh oleh sekelompok profesional tertentu.

### **Kode Etik Aparatur Sipil Negara**

Berdasarkan Undang-Undang ASN, kode etik dan kode perilaku ASN yakni sebagai berikut:

1. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi.
2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin.
3. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan.
4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan.
6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara.
7. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien.
8. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.
9. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan.
10. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain.
11. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN.
12. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

### **Nilai-nilai Dasar Etika Publik**

Nilai-nilai dasar etika publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang ASN, yakni sebagai berikut:

1. Memegang teguh nilai-nilai dalam ideologi Negara Pancasila.
2. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.
3. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak.
4. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian.
5. Menciptakan lingkungan kerja yang non diskriminatif.
6. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika luhur.
7. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik.

8. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah.
9. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun.
10. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi.
11. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerjasama.
12. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai.
13. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan.
14. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karir.

### **Definisi dan Lingkup Etika Publik**

Etika Publik merupakan refleksi tentang standar/norma yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik. Ada tiga fokus utama dalam pelayanan publik, yakni:

1. Pelayanan publik yang berkualitas dan relevan.
2. Sisi dimensi reflektif, Etika Publik berfungsi sebagai bantuan dalam menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi.
3. Modalitas Etika, menjembatani antara norma moral dan tindakan faktual.

### **Dimensi Etika Publik**

Pada prinsipnya ada 3 (tiga) dimensi etika publik:

#### **1. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik**

Etika publik menekankan pada aspek nilai dan norma, serta prinsip moral, sehingga etika publik membentuk integritas pelayanan publik. Moral dalam etika publik menuntut lebih dari kompetensi teknis karena harus mampu mengidentifikasi masalah-masalah dan konsep etika yang khas dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, etika publik mengarahkan analisa politik sosial budaya (polsosbud) dalam perspektif pencarian sistematis bentuk pelayanan publik dengan memperhitungkan interaksi antara nilai-nilai masyarakat dan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh lembaga-lembaga publik.

#### **2. Dimensi Modalitas.**

Akuntabilitas berarti pemerintah harus mempertanggungjawabkan secara moral, hukum dan politik atas kebijakan dan tindakan-tindakannya kepada rakyat. Pada prinsipnya ada tiga aspek dalam akuntabilitas:

- a. Tekanan akuntabilitas pada pertanggungjawaban kekuasaan melalui keterbukaan pemerintah atau adanya akses informasi bagi pihak luar organisasi pemerintah.
- b. Memahami akuntabilitas sekaligus sebagai tanggung jawab dan liabilitas sehingga tekanan lebih pada sisi hukum, ganti rugi dan organisasi.
- c. Tekanan lebih banyak pada hak warga negara untuk bisa mengoreksi dan ambil bagian dalam kebijakan publik sehingga akuntabilitas disamakan dengan transparansi.

### **Dimensi Tindakan Integritas Publik**

Integritas publik dalam arti sempit yakni tidak melakukan korupsi atau kecurangan. Adapun maknanya secara luas yakni tindakan yang sesuai dengan nilai, tujuan dan kewajibannya untuk memecahkan dilema moral yang tercermin dalam kesederhanaan hidup. Integritas publik juga dimaksudkan kualitas dari pejabat publik yang sesuai nilai, standar, aturan moral yang diterima masyarakat. Integritas publik juga merupakan niat baik seorang pejabat publik yang didukung oleh institusi sosial seperti hukum, aturan, kebiasaan, dan sistem pengawasan.

### **Tuntutan Etika Publik dan Kompetensi**

Pelayanan Publik yang profesional membutuhkan tidak hanya kompetensi teknik dan leadership, namun juga kompetensi etika. Tanpa kompetensi etika, pejabat cenderung menjadi tidak peka, tidak peduli dan diskriminatif, terutama pada masyarakat kalangan bawah. Etika publik merupakan refleksi kritis yang mengarahkan bagaimana nilai-nilai (kejujuran, solidaritas, keadilan, kesetaraan, dll) dipraktikkan dalam wujud keprihatinan dan kepedulian terhadap kesejahteraan masyarakat atau kebaikan orang lain.

Profesionalitas merupakan persyaratan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi bagi pejabat publik. Suatu tugas/pekerjaan harus dikerjakan oleh orang yang sesuai bidang keahliannya. Hal ini sejalan dengan sabda Rasulullah SAW: "Apabila suatu urusan diserahkan kepada seseorang yang bukan ahlinya, tunggulah kehancuran." Oleh karena itu harus dianut prinsip "the right man on the right job", menempatkan orang yang tepat pada posisinya sesuai dengan kemampuannya. Di lingkungan organisasi publik sering terjadi "the right man on the wrong place", menempatkan seseorang yang memiliki keahlian tertentu pada tempat yang tidak sesuai dengan keahliannya.

### **Perilaku Pejabat Publik**

Sebagian besar pejabat publik, baik di pusat maupun di daerah, masih mewarisi kultur kolonial yang memandang birokrasi hanya sebagai sarana untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara memuaskan pimpinan. Berbagai cara dilakukan hanya sekedar untuk melayani dan menyenangkan pimpinan. Loyalitas hanya diartikan sebatas menyenangkan pimpinan, atau berusaha memenuhi kebutuhan pribadi pimpinannya. Kalau itu yang dilakukan oleh para pejabat publik, peningkatan kinerja organisasi tidak mungkin dapat terwujud. Oleh karena itu perlu ada perubahan mindset dari seluruh pejabat publik. Perubahan mindset yang juga harus dilakukan adalah perubahan sistem manajemen, mencakup kelembagaan, ketatalaksanaan, budaya kerja, dan lain-lain untuk mendukung terwujudnya good governance. Dalam Reformasi Birokrasi ada 8 area perubahan yang harus dilakukan oleh seluruh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia yakni:

1. Manajemen Perubahan.
2. Penataan Peraturan Perundang-undangan.
3. Penataan dan Penguatan Organisasi.
4. Penataan Tatalaksana.
5. Penataan Sistem Manajemen SDM.
6. Penguatan Akuntabilitas.
7. Penguatan Pengawasan.
8. Peningkatan Pelayanan Publik.

Keberhasilan dalam melaksanakan 8 area perubahan ini diharapkan dapat mewujudkan birokrasi yang bersih dari KKN, pelayanan publik yang berkualitas serta meningkatnya kapasitas dan

akuntabilitas kinerja. Pola-pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu tuntutan masyarakat tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya ditanggapi para pejabat publik dengan melakukan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan yang terarah bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

## **BENTUK-BENTUK KODE ETIK DAN IMPLIKASINYA**

Pemahaman awam mengenai kode etik (ethical codes) biasanya merujuk kepada kodifikasi etika publik yang berlaku di dalam profesi tertentu. Oleh sebab itu, biasanya orang mengenal Kode Etik Kedokteran, Kode Etik Insinyur, Kode Etik Akuntan dan sebagainya, sedangkan bagi PNS yang merupakan jabatan generik tidak ada rumusan kode etik yang berlaku bagi semua jenis pekerjaan. Maka kode etik administrasi negara biasanya dirujuk posisinya berada diantara etika profesi dan etika politik.

Supaya etika publik dapat dihayati dan dilaksanakan secara menyeluruh di dalam organisasi, para pegawai tidak cukup hanya diberikan definisi atau rumusan-rumusan norma yang abstrak tanpa rujukan yang jelas mengenai kewajiban dan larangan yang berlaku. Di sinilah letak pentingnya kode etik diantara aparatur sipil negara atau PNS pada khususnya. Kode etik adalah rumusan eksplisit tentang kaidah-kaidah atau norma yang harus ditaati secara sukarela oleh para pegawai di dalam organisasi publik. Kode etik biasanya merupakan hasil dari kesepakatan atau konsensus dari sebuah kelompok sosial dan pada umumnya dimaksudkan untuk menunjang pencapaian tujuan organisasi.

Di satu sisi, nilai-nilai sebagai pelayan publik yang bermartabat dan luhur akan dapat dipertahankan. Dan di sisi lain, warga masyarakat akan memiliki kepercayaan (trust) yang tinggi kepada aparatur pemerintah karena pelayanan yang profesional dan sekaligus mengandung nilai-nilai afeksi yang kuat.

### **3.3. Penggunaan Kekuasaan: Legitimasi Kebijakan**

Pertama-tama hendaknya dipahami bahwa setiap jabatan dalam organisasi publik mengandung implikasi kekuasaan (power, authority). Kekuasaan itu dimiliki oleh setiap pejabat di dalam setiap jenjang organisasi. Artinya, setiap pejabat publik dari level Presiden sebagai pimpinan eksekutif tertinggi hingga seorang pegawai sebuah kecamatan yang tugasnya melayani perpanjangan KTP memiliki kekuasaan dalam lingkupnya masing-masing. Seorang Presiden memiliki kekuasaan yang luas untuk memimpin sebuah negara dan sepanjang masa pemerintahannya dia bisa menentukan alokasi sumberdaya negara untuk berbagai kegiatan dalam pemerintahan. Kebijakan yang diambil oleh seorang Presiden tentu akan sangat berpengaruh karena kekuasaannya yang dipegangnya.

Sebaliknya, seorang pegawai rendah yang berhadapan secara langsung dengan warga masyarakat juga memiliki kekuasaan dalam lingkupnya sendiri. Petugas yang mengurus perpanjangan KTP seorang warga bisa menyerahkan atau tidak menyerahkan KTP yang telah selesai persyaratannya. Dalam hal ini, kekuasaan yang dimiliki oleh petugas di loket KTP ini juga menentukan apakah warga tersebut segera bisa memperoleh KTP-nya atau tidak. Petugas KTP yang menaati norma etika publik tentu akan menjamin hak warga tersebut dan tentunya akan menyerahkan KTP yang sudah diperpanjang sesuai dengan syarat yang ditetapkan. Tetapi, petugas KTP tersebut bisa saja "menjual" kekuasaan yang dimilikinya dengan menuntut imbalan tambahan atau uang ekstra dari warga. Dengan demikian transaksi suap bisa terjadi ketika seseorang memiliki kekuasaan.



Setiap jenjang pemerintahan memiliki lingkup kekuasaan masing-masing yang dipegang oleh pejabatnya. Semakin tinggi dan luas kekuasaan seorang pejabat, semakin besar juga implikasi dari penggunaan kekuasaan bagi warga masyarakat. Oleh sebab itu, azas etika publik mensyaratkan agar setiap bentuk kekuasaan pejabat dibatasi dengan norma etika maupun norma hukum.

Etika publik juga mengharuskan agar setiap kekuasaan dipergunakan dengan tanggung jawab sesuai dengan lingkungannya masing-masing. Dari segi moralitas, kekuasaan harus memiliki legitimasi yang kuat. Kata legitimasi berasal dari bahasa Latin yaitu *lex*, yang makna awalnya berarti hukum. Istilah legitimasi dalam perkembangan selanjutnya bukan hanya mengacu kepada kesesuaian dengan hukum formal tetapi juga hukum kemasyarakatan dan norma-norma etika. Kini, padanan kata yang tepat untuk istilah legitimasi bermakna kewenangan atau keabsahan dalam memegang kekuasaan.

Pada zaman dulu, ketika sebagian besar negara di dunia diperintah dengan sistem monarki, legitimasi kekuasaan kebanyakan bersumber dari religi atau keyakinan agama. Masyarakat tunduk pada kekuasaan raja-raja karena mereka percaya bahwa raja adalah satu-satunya manusia yang memegang amanat Tuhan serta memiliki kekuatan kodrat yang besar. Tetapi sejarah kemudian membuktikan bahwa legitimasi religius itu tidak cukup untuk menjamin bahwa hak-hak istimewa yang telah dipersembahkan untuk raja-raja itu dipergunakan sebagaimana mestinya. Sejarah penuh dengan kisah kelaliman raja atau kaisar yang berkuasa mutlak yang hanya membawa kesengsaraan bagi rakyatnya.

Pendobran terhadap legitimasi kekuasaan religius melahirkan legitimasi sosiologis, bahwa keabsahan kekuasaan seharusnya secara rasional untuk kepentingan bersama dalam suatu organisasi besar yang dikenal sebagai negara. Legitimasi sosiologis mendasarkan diri pada fenomena bahwa sekelompok anggota masyarakat bersedia dengan sukarela menyerahkan hak kepada orang yang terpilih untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan tertentu yang menyangkut setiap anggota masyarakat tersebut. Legitimasi sosiologis menyangkut proses interaksi di dalam masyarakat yang memungkinkan sebagian besar kelompok sosial setuju bahwa seseorang patut memimpin mereka dalam periode pemerintahan tertentu. Ini ditentukan oleh keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang melekat pada pemimpin patut dihormati. Apabila sebagian besar dari masyarakat sudah memiliki keyakinan tersebut, kekuasaan itu dianggap absah secara sosiologis.

Jika legitimasi sosiologis melihat kewenangan atas kekuasaan berdasarkan bulat tidaknya kesepakatan yang terjelma dalam masyarakat, legitimasi etis melihat kesesuaian antara dasar-dasar kekuasaan itu dari sudut norma-norma moral. Dengan demikian legitimasi etis bukan sekadar menyangkut opini masyarakat mengenai keabsahan seseorang dalam kekuasaannya, bukan pula hanya berkaitan dengan tatanan hukum tertulis yang berlaku di dalamnya, tetapi lebih dari itu meletakkan prinsip-prinsip moral atas kekuasaan tadi.

Kekuasaan yang memiliki legitimasi paling kuat adalah yang memenuhi landasan legitimasi etis. Ada tiga alasan mengapa legitimasi etis ini demikian penting. Pertama, karena landasan etis memiliki basis yang sangat kuat bagi perilaku manusia, maka keabsahan penggunaan kekuasaan akan pasti terjamin jika sudah memenuhi kaidah-kaidah etis. Kedua, legitimasi etis berada di belakang setiap tatanan normatif dalam perilaku manusia. Karena norma etika menjadi penopang dari berbagai ideologi dan aturan-aturan hukum yang terdapat di dalam masyarakat, maka legitimasi etis akan menjadi landasan yang sangat kokoh bagi dipergunakannya sebuah kekuasaan. Ketiga, karena etika tidak mendasarkan diri pada pandangan-pandangan moral de

facto yang berlaku dalam masyarakat saja, legitimasi etis tidak akan pernah dibatasi oleh ruang dan waktu.

Dengan demikian penggunaan kekuasaan yang terbaik adalah yang memiliki landasan legitimasi etis yang kuat. Dalam sistem demokratis di Indonesia, dapat dilihat bahwa banyak pemegang kekuasaan yang memperoleh kedudukannya atas dasar legitimasi sosiologis. Sejak tahun 2004, Indonesia sudah berhasil menyelenggarakan pemilihan Presiden secara langsung. Ini tentu merupakan prestasi tersendiri bagi bangsa Indonesia yang sebelumnya selama lebih dari tiga dasawarsa diperintah oleh rezim otoriter.

Sejak tahun 2005, proses demokrasi itu melangkah lebih jauh lagi dengan ketentuan bahwa setiap kepala daerah, baik Gubernur maupun Bupati/Walikota, harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagian dari para pemimpin daerah tersebut mengandalkan legitimasi sosiologis dalam proses Pilkada langsung dengan berusaha keras agar memperoleh suara mayoritas dari rakyat. Tetapi, seperti kita lihat, legitimasi sosiologis itu tidak menjamin bahwa seorang Kepala Daerah memperoleh kekuasaannya secara baik. Ada sebagian dari mereka yang hanya mengandalkan kekuatan uang untuk "membeli" suara rakyat, ada pula sebagian yang melakukan kampanye hitam (smear campaign) terhadap para rival politiknya.

Maka legitimasi sosiologis yang diperoleh Kepala Daerah tersebut tentu tidak sejalan dengan legitimasi etisnya. Ketika pada gilirannya seorang Kepala Daerah atau pejabat pemerintah menggunakan kekuasaan, juga terdapat banyak kaidah legitimasi etis yang harus dipahami dan dilaksanakan dengan baik. Ada sebagian pejabat yang hanya mengandalkan legitimasi sosiologis, atau legitimasi legal-formal dengan menggunakan kekuasaan bagi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Tetapi yang diharapkan tentunya adalah bahwa para pemegang kekuasaan disamping memperhatikan legitimasi sosiologis, legitimasi legal-formal atau norma-norma prosedur bagi keputusan yang dibuatnya, yang paling pokok adalah memperhatikan legitimasi etis. Bahwa kekuasaan, rumusan kebijakan yang dibuat dan cara melaksanakan pelayanan publik yang dilakukannya dilandasi dengan nilai-nilai kebenaran, pengabdian yang tulus kepada masyarakat, komitmen kepada kesejahteraan warga, serta kaidah-kaidah etis lainnya.

### **Konflik Kepentingan**

Disamping penggunaan kekuasaan yang harus sejalan dengan norma etika, kaidah pokok lain yang seringkali disebutkan dalam pedoman kode etik universal adalah kesadaran bagi setiap pegawai pemerintah untuk menghindari adanya konflik

kepentingan (conflict of interest) dalam pelaksanaan tugasnya. Pengertian dasar dari konflik kepentingan dapat secara sederhana dirumuskan sebagai (McDonald, 2005): "a situation in which a person, such as a public official, an employee, or a professional, has a private or personal interest sufficient to appear to influence the objective exercise of his or her official duties." Dengan demikian, konflik kepentingan adalah tercampurnya kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi yang mengakibatkan kurang optimalnya pencapaian tujuan organisasi. Di dalam kegiatan bisnis, konflik kepentingan akan mengakibatkan persaingan tidak sehat serta manfaat kegiatan bisnis bagi khalayak yang kurang optimal. Sedangkan dalam organisasi pemerintah konflik kepentingan akan mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan, pengerahan sumber daya publik yang kurang optimal, dan peningkatan kesejahteraan rakyat terabaikan.

Pengaruh buruk dari adanya konflik kepentingan secara rinci dapat dijelaskan dalam berbagai bentuk perilaku sebagai berikut:

1. Aji mumpung (self dealing); memanfaatkan kedudukan politis untuk kepentingan yang sempit dan sistem nepotisme. Kedudukan seseorang dalam jabatan publik seringkali dimanfaatkan untuk transaksi bisnis pribadi atau keuntungan-keuntungan sempit lainnya.
2. Menerima/memberi suap (bribery, embezzlement, graft) Berbagai bentuk transaksi suap menyuap biasanya terkait dengan digunakannya jabatan publik oleh seorang pemegang kekuasaan secara tidak bertanggungjawab.
3. Menyalahgunakan pengaruh pribadi (influence peddling); memanfaatkan pengaruh untuk kepentingan karir atau bisnis yang sempit. Seseorang yang kurang memiliki penghayatan etika publik akan mudah tergoda untuk memanfaatkan kekuasaan untuk mengeruk keuntungan pribadi.
4. Pemanfaatan fasilitas organisasi/lembaga untuk kepentingan pribadi. Dalam latar budaya dimana pemegang kekuasaan bisa mempengaruhi orang dengan simbol-simbol sedangkan warga masih silau dengan simbol-simbol tersebut, seringkali terdapat kecenderungan pejabat untuk menggunakan fasilitas negara bagi kepentingan pribadi. Ini merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang masih banyak terjadi di Indonesia, yang perlu terus dikikis dan dikurangi secara substansial.
5. Pemanfaatan informasi rahasia; mengacaukan kedudukan formal dengan keuntungan yang diperoleh secara informal. Konflik kepentingan bisa menciptakan pasar gelap bagi transaksi yang dilakukan dalam forum-forum informal. Berbagai informasi rahasia yang semestinya dijaga karena sangat penting bagi negara seringkali dimanfaatkan oleh sebagian pejabat untuk kepentingan pribadi.
6. Loyalitas ganda (outside employment, moonlighting); menggunakan kedudukan dalam pemerintahan untuk investasi pribadi.

Pejabat yang memiliki kedudukan ganda karena memiliki bisnis pribadi seringkali mengambil manfaat dari jabatannya di dalam pemerintahan. Kecenderungan ini juga masih merupakan persoalan serius yang mengakibatkan rendahnya integritas pelayanan publik di Indonesia.

Literatur internasional tentang etika publik biasanya juga secara lengkap membahas tentang keharusan bagi setiap aparatur negara untuk menghindarkan diri dari konflik kepentingan. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, konflik kepentingan perlu dipahami dari segi definisi, jenis-jenis konflik kepentingan yang mungkin terjadi dalam kedudukan sebagai pejabat atau pegawai pemerintah, serta apa saja yang harus dipahami oleh mereka untuk dapat menghindarinya. Paul Douglas (1993:61), misalnya, mengemukakan beberapa tindakan yang harus dihindari karena termasuk di dalam kategori konflik kepentingan, yaitu:

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

5. Terlalu erat berurusan dengan orang-orang di luar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung kepada izin pemerintah.

Berbagai tindakan yang harus diwaspadai di atas hanya merupakan sebagian dari pola perilaku yang tampaknya remeh, tetapi bisa berakibat sangat serius bagi integritas seorang pejabat. Dalam upaya pencegahan korupsi dan penyimpangan di Indonesia, sebagian dari rumusan gratifikasi bahkan sudah disebarluaskan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena dari kebiasaan menerima gratifikasi ini akan bisa berkembang menjadi pola perilaku korup yang membahayakan integritas pemerintahan secara luas.

### **Sumber-Sumber Kode Etik Bagi Aparatur Sipil Negara**

Rumusan kode etik bagi ASN yang berlaku di sebuah negara cukup beragam dari segi substansi maupun redaksinya. Biasanya rumusan kode etik itu mengikuti kaidah moral yang sifatnya universal dan sekaligus menyesuaikan dengan konteks lingkungan dari sistem administrasi publik di sebuah negara.

Oleh sebab itu, disamping mengetahui rujukan dari peraturan mengenai kode etik di Indonesia, para calon PNS sebaiknya juga memahami prinsip-prinsip universal yang berlaku dalam mekanisme pelayanan publik. Prinsip universal yang dimaksud disini adalah kaidah yang berlaku bukan hanya di negara maju yang sistem administrasinya sudah mapan, tetapi juga bisa dipertimbangkan untuk diberlakukan di negara- negara berkembang karena pada dasarnya semangat pelayanan publik merupakan muara dari sumber- sumber kode etik universal tersebut.

Sebagai contoh, ASPA (American Society for Public Administration) menyebutkan 9 (sembilan) azas sebagai sumber kode etik administrasi publik (1981) sebagai berikut:

1. Pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan kepada diri sendiri.
2. Rakyat adalah berdaulat dan mereka yang bekerja dalam lembaga pemerintah pada akhirnya bertanggungjawab kepada rakyat.
3. Hukum mengatur semua tindakan dari lembaga pemerintah. Apabila hukum dan peraturan itu dirasa bermakna ganda, kurang bijaksana atau perlu perubahan, kita akan mengacu sebesar-besarnya kepada kepentingan rakyat sebagai rujukan.
4. Manajemen yang efisien dan efektif adalah dasar bagi administrasi publik. Subversi melalui penyalahgunaan pengaruh, penggelapan, pemborosan, atau penyelewengan tidak dapat dibenarkan. Para pegawai bertanggung jawab untuk melaporkan jika ada tindak penyimpangan.
5. Sistem penilaian kemampuan, kesempatan yang sama, dan azas-azas itikad baik akan didukung, dijalankan dan dikembangkan.
6. Perlindungan terhadap kepercayaan rakyat adalah hal yang sangat penting. Konflik kepentingan, penyuapan, hadiah, atau favoritisme yang merendahkan jabatan publik untuk keuntungan pribadi tidak dapat diterima.
7. Pelayanan kepada masyarakat menuntut kepekaan khusus dengan ciri-ciri keadilan, keberanian, kejujuran, persamaan, kompetensi, dan kasih sayang. Kita menghargai sifat-sifat seperti ini dan secara aktif mengembangkannya.
8. Hati nurani memegang peran penting dalam memilih arah tindakan. Ini memerlukan kesadaran akan makna ganda moral dalam kehidupan, dan pengkajian tentang prioritas nilai; tujuan yang baik tidak pernah membenarkan cara yang tak bermoral (good ends never justify immoral means).

9. Para administrator negara tidak hanya terlibat untuk mencegah hal yang salah, tetapi juga untuk mengusahakan hal yang benar melalui pelaksanaan tanggungjawab dengan penuh semangat dan tepat pada waktunya.

Untuk konteks Indonesia, sumber-sumber kode etik universal perlu terus dicermati dan dijadikan sebagai rujukan agar sistem administrasi publik di Indonesia terus meningkat dari segi kadar profesionalisme maupun integritasnya. Selanjutnya, berikut ini adalah sebagian dari sumber-sumber kode etik yang telah berkembang dalam sistem administrasi publik sejak kemerdekaan.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1959 tentang Sumpah Jabatan Pegawai Negeri Sipil dan Anggota Angkatan Perang.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1975 tentang Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

## **IMPLIKASI KODE ETIK DALAM PELAYANAN PUBLIK**

Kode Etik mencoba merumuskan nilai-nilai etis luhur ke dalam bidang tertentu, dalam hal ini pada tugas-tugas pelayanan publik. Tentu saja Kode Etik sekadar merupakan pedoman bertindak yang sifatnya eksplisit. Mengenai pelaksanaannya dalam perilaku nyata, tergantung kepada niat baik dan sentuhan moral yang ada dalam diri para pegawai atau pejabat sendiri. Namun karena kode etik dirumuskan untuk menyempurnakan pekerjaan di sektor publik, mencegah hal-hal buruk, dan untuk kepentingan bersama dalam organisasi publik, setiap pegawai dan pejabat diharapkan menaatinya dengan kesadaran yang tulus. Hal yang diperlukan adalah suatu peringatan dan sentuhan nurani yang terus-menerus untuk menggugah kesadaran moral dan melestarikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan dan interaksi antar individu.

Dengan demikian, para pegawai dan pejabat perlu terus diingatkan akan rujukan kode etik PNS yang tersedia. Sosialisasi dari sumber-sumber kode etik itu beserta penyadaran akan perlunya menaati kode etik harus dilakukan secara berkesinambungan dalam setiap jenis pelatihan kepegawaian untuk melengkapi aspek kognisi dan aspek profesionalisme dari seorang pegawai sebagai abdi masyarakat. Berikutnya, rujukan pelaksanaan kode etik yang sifatnya normatif perlu dibarengi dengan diskusi mengenai berbagai kasus nyata yang dialami oleh seorang pegawai di dalam lingkungan kerjanya masing-masing.