PRAKTEK ETIS DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN
PUBLIK: SEBUAH TINJAUAN

Practicing Ethically in Public Service: An Overview

¹Yeni Widyastuti, ²Sierfi Rahayu, ³Tiwi Rizkiyani

¹²³Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

¹yeni.widyastuti@untirta.ac.id, ²sierfirahayu@untirta.ac.id, ³tiwi.rizkiyani@untirta.ac.id

Kata Kunci:

ABSTRAK

Etika, Kepercayaan
Publik, Pelayanan
Publik.

Reformasi birokrasi mengharapkan perubahan yang berkaitan dengan *mindset*, sikap dan perilaku dalam pelayanan publik serta kepedulian birokrasi kepada kebutuhan publik. Tujuannya agar penyelenggara pelayanan mampu untuk memberikan kepastian, meningkatkan kualitas dan kinerja pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penekanan dalam konteks reformasi birokrasi salah satunya adalah sosok aparatur birokrasi yang memiliki sikap dan perilaku yang ramah, sopan serta memberikan pelayanan dengan tulus, yang mengedepankan kepentingan warga negara dan pemangku kepentingan. Aparatur birokrasi masih mencerminkan perilaku yang tidak mengarah kepada kinerja (inefektif dan inefisien). Posisi senioritas yang susah mendapatkan perspektif baru akan menghambat kerjasama, koordinasi maupun kolaborasi. Muncul pelanggaran norma-norma etika dan perilaku yang tercermin ketika aparatur berhadapan dengan masyarakat sehingga perlu dilakukan strategi membangun kepercayaan publik (*civil engagement* dan *public trust*). Di Indonesia, tuntunan berperilaku ini terdapat dalam nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai Dasar Negara dan *way of life* bangsa Indonesia. Artikel ini bertujuan menganalisis respon penyelenggara pelayanan publik berlandaskan nilai-nilai etis yang bersumber dari Pancasila untuk meningkatkan kepercayaan publik.

Keywords:
Ethics, Public Trust,
Public Service.

Abstract

Bureaucratic reform expects changes related to *mindset*, attitude and behavior in public services as well as bureaucracies concern for public needs. The goal is that service providers are able to provide certainty, improve service quality and performance accordance with community needs. One of the emphasize in the context of bureaucratic reform the figure of bureaucratic apparatus who has friendly, polite attitude and behavior and provide sincere services, prioritizes the interests of citizen and stakeholders. Bureaucratic apparatus

still reflects behavior that does not lead to performance (ineffective and inefficient). Seniority position that are difficult to get a new-perspectives will hinder cooperation, coordination and collaboration. Violations of ethical norms and behavior are reflected when the apparatus deals with community, so it is necessary to develop a strategy to public trust (civil engagement dan public trust). In Indonesia, these behavioral guidelines are contained in the values of Pancasila as the basis state and the way of life of Indonesia nation. This article aims to analyze the response of public service provides based on ethical values derived from Pancasila to increase public trust.

A. PENDAHULUAN

Peter Singer dalam Frank Fisher et.al, 2016) menyatakan bahwa “Kita tidak dapat menghindari keterlibatan dalam etika, karena apa yang kita lakukan-dan apa yang tidak kita lakukan-selalu merupakan sasaran evaluasi etis yang mungkin. Siapapun akan berpikir tentang apa yang harus ia lakukan, sadar atau tidak sadar, terlibat dalam etika”. Ketika diterapkan pada politik pertanyaan-pertanyaan etis utama adalah apa tujuan yang harus pemerintah kejar? Bagaimana proses atau cara yang harus digunakan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut?

Kepuasan terhadap penyelenggaraan dan nilai-nilai *good governance* antara lain dipengaruhi antara lain oleh bagaimana kinerja pemerintah dalam pemberantasan korupsi, kualitas pelayanan publik, dan perhatian aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan publik terhadap beragam masukan yang datang dari warga negara yang sangat berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah (Soonhee Kim, 2017). Survei lembaga internasional *Gallup World Poll* (2015) menyatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menunjukkan penurunan sampai dengan 43% dan tingkat kepercayaan terhadap perwakilan politik atau parlemen menjadi sekitar 50% dalam hasil survei yang dilakukan oleh *Eurobarometer/European Social Survey* (2016). Menurut OECD (2017) dalam *Executive Summary: Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust* menyampaikan bahwa untuk meningkatkan pelayanan publik dalam hal akses, kualitas, dan daya tanggap akan memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan meningkatkan kepuasan terhadap pemerintah. Bagaimana warga negara atau masyarakat diperlakukan secara adil (*fairness*) dalam pelayanan publik akan memberikan dampak positif berupa dukungan dan kepercayaan terhadap pemerintah sebaliknya jika terjadi ketidakadilan dalam pelayanan maka masyarakat akan memberikan perlawanan salah satunya dengan “memboikot” pembayaran pajak.

- (1) *Improving public services, in terms of access, quality and responsiveness, plays an important role in strengthening trust in government: service performance, citizen satisfaction and public trust are closely connected. Better understanding citizens' needs, experiences and preferences can result in better targeted services, including for underserved populations, often at little extra cost.*
- (2) *Citizens' perception of fairness, in process as much as in outcome, is a critical dimension of trust. People must feel they have a real voice; are treated with respect; and receive necessary explanations. Positive perceptions of fairness lead to greater acceptance of decisions, better*

compliance with regulations, and more cooperative behaviour in dealing with agents of the government. The reverse also holds: some citizens will even prefer negative consequences for themselves, such as financial penalties over compliance, if they perceive that they have been treated unfairly. In general, low trust generates extra transaction costs for citizens, businesses and government. (OECD, 2017)

Dari sudut pandang filsafat, teori etis atau etika normatif berkaitan dengan pengembangan dan justikasi standar atau norma-norma yang harus membimbing tindakan. Etika terapan berkaitan dengan cara norma-norma atau standar tersebut dapat diterapkan pada situasi yang sebenarnya, untuk mengklarifikasi isu-isu etis yang terlibat dan menyarankan standard dan model penalaran yang mungkin cocok untuk menyelesaikannya. Stephen K. Bayley dalam kajiannya yang berjudul *Ethics and Public Service* (Cox, 2009) memperluas pandangan yang disampaikan oleh Appleby, *virtue ethics* (etika keutamaan) sebagai berikut “*Government is moral in so far as it induces public servants to relate the specific to the general, the private to the public, the precise interest to the inchoate moral judgment*”. Bayley selanjutnya menawarkan pandangan yang lebih modern dan dapat direkomendasikan untuk membentuk etika profesional individu penyelenggara pelayanan publik (*public servant*) dengan menekankan konsep sikap mental dan kualitas moral.

Reformasi pelayanan publik membuat kesadaran etis menjadi perhatian, bahwa memiliki perilaku etis menjadi sesuatu yang penting namun di sisi lain juga diperlukan model tata kelola yang demokratis dan partisipatif, memberikan bobot yang lebih besar pada akuntabilitas daripada efisiensi namun mengakui pula bahwa masyarakat juga menginginkan agar pemerintah juga efisien (Minogue, 1998) dikutip dari (Joao Bilhim & Barbara Neves, 2005). Fokus pada etika yang tidak hanya dipahami sebagai perhatian baru, namun juga munculnya pertanda bahwa masyarakat telah berkembang dan di sisi lain juga tidak terlalu bergantung pada pemerintah. Orientasi *public service* yang adil dan berpihak pada masyarakat diperlukan guna mengatasi berbagai kekurangan dalam birokrasi.

Pentingnya penguatan etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga termuat dalam rekomendasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Survei Penilaian Integritas (SPI). di 36 K/L/PD di pusat maupun daerah. Hasil Indeks integritas SPI 2017 untuk kementerian/lembaga mempunyai rentang 65,43-76,54 sedangkan untuk pemerintah daerah sebesar 52,91-77,39 dari skala interval 0-100. Rekomendasi yang diusulkan kepada Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah terkait adalah sebagai berikut:

- a. Perbaikan budaya organisasi melalui pengelolaan benturan kepentingan dan penguatan kode etik,
- b. Mengurangi peran perantara,
- c. Peningkatan kesadaran resiko korupsi di tingkat organisasi.
- d. Penguatan sistem anti korupsi melalui peningkatan efektivitas sosialisasi anti korupsi, penegakan hukum dan konsistensinya,
- e. Penguatan *whistleblowing system*, perlindungan terhadap pelapor.

(Sumber: Laporan Ilmiah KPK tentang Survei Penilaian Integritas/SPI tahun 2017)

Penekanan pada integritas moral juga dilakukan melalui perubahan peraturan disiplin ASN. Perubahan PP tentang disiplin ini dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal

86 ayat 4 pada UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang dimana bertujuan untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaraan saat para PNS melaksanakan tugas dan kewajibannya, kemudian juga dalam tujuan mewujudkan PNS yang berintegritas moral, profesional, dan akuntabel.

Tingkat efektifitas pemilihan dan penerapan strategi reformasi birokrasi (Banga, 2018) dapat dipertimbangkan dalam berbagai aspek yaitu:

- a. Kesiapan jajaran aparatur dan lembaga-lembaga untuk mereformasi diri (*internal reform*);
- b. Komitmen dan tekad *top leader* untuk menegakkan reformasi dan mempertaruhkan kepentingan individu atau kelompok demi kepentingan masyarakat dalam jangka panjang;
- c. Sejauhmana kekuatan iman dan kualitas moral *top leader* dalam menghadapi godaan materialism, kroniisme, nepotisme dan ragam peluang yang memberikan keuntungan pribadi, kelompok atau golongan;
- d. Sejauhmana *top leader* mampu menggerakkan sumber daya internal birokrasi atau menggerakkan struktural, untuk melaksanakan reformasi birokrasi;
- e. Sejauhmana *top leader* memiliki kemampuan dan komitmen untuk menjalin koordinasi dan hubungan dengan lembaga terkait, termasuk lembaga politik;
- f. Sejauhmana manfaat upaya reformasi terhadap kepentingan internal, eksternal organisasi dan secara inklusif terhadap kepentingan masyarakat yang dilayani;
- g. Sejauhmana pemahaman, penghayatian, dan pengalaman etika pemerintahan bagi seluruh pejabat birokrasi.

Etika publik sebagaimana Haryatmoko (2011) dalam kaitannya dengan pelayanan publik, merupakan refleksi tentang standar norma yang menentukan baik dan buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan pelayanan publik. Integritas publik menuntut para pemimpin dan pejabat publik untuk memiliki komitmen moral untuk mempertimbangkan keseimbangan antara penilaian kelembagaan, dimensi-dimensi pribadi dan kebijaksanaan dalam pelayanan publik. Selanjutnya Azra (dalam LAN.2015:8) menyampaikan bahwa dalam konteks Indonesia, nilai etika tidak hanya terkandung dalam ajaran agam 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.

Terbaru Presiden Joko Widodo pada tanggal 27 Juli 2021 yang bertepatan dengan hari jadi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia ke-62 secara resmi memperkenalkan *Core Values* dan *Employer Branding* kepada Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pelayanan publik, berperan sebagai pemersatu bangsa sehingga diperlukan kesatuan langkah dalam konsep dan tata kerja dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah. Tujuan *Core Values* ini adalah penguatan kompetensi ASN agar mumpuni dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dan profesionalisme yang optimal. *Core Values* salah satunya adalah berkaitan dengan sikap yang berorientasi pelayanan.

B. METODE

Penelitian ini menggunakan jenis/pendekatan penelitian deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan. Metode penelitian deskriptif adalah metode yang digunakan untuk mengetahui gambaran, keadaan. Menurut Nazir (Mirzqon, 1998), studi kepustakaan berarti teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan. Menurut Salmaa (Purwanto, 2022), studi literatur sebagai cara untuk menyelesaikan persoalan dengan menelusuri sumber-sumber tulisan yang pernah dibuat sebelumnya. Sumber tulisan tersebut dapat berupa buku-buku maupun artikel sebagai sumber informasi yang relevan dalam penelitian.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintah negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat Negara modern sebagai suatu Negara hukum (*legal state*). Sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat Negara sebagai suatu Negara kesejahteraan (*welfare state*). Kedua fungsi ini menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparat pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut.

Hak-hak warga negara diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 dalam pasal 27 sampai dengan pasal 34, dimana negara wajib memenuhinya dalam bentuk pelayanan publik. Dwiyanto (Dwiyanto, 2010) menawarkan alternatif definisi pelayanan publik sebagai: semua jenis pelayanan untuk menyediakan barang/jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat yang memenuhi kriteria yaitu merupakan jenis barang atau jasa yang memiliki eksternalitas tinggi dan sangat diperlukan masyarakat serta penyediaannya terkait dengan upaya mewujudkan tujuan bersama yang tercantum dalam konstitusi maupun dokumen perencanaan pemerintah, baik dalam rangka memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga, mencapai tujuan strategis pemerintah, dan memenuhi komitmen dunia internasional. Bahkan, dalam penjelasan lebih lanjut, Dwiyanto mengatakan bahwa dari segi mekanisme penyediaannya pelayanan publik tersebut tidak harus dilakukan oleh pemerintah sendiri, akan tetapi dapat dilakukan oleh sektor swasta (mekanisme pasar). Justru, dengan definisi tersebut, aktivitas pemerintah dalam bentuk apa pun, meskipun dibiayai APBN maupun APBD, mestinya tidak dimasukkan sebagai pelayanan publik ketika tidak memenuhi kriteria di atas, yaitu: pelayanan untuk memenuhi kebutuhan barang/jasa publik, memenuhi kebutuhan dan hak dasar warga negara, merupakan kewajiban pemerintah dan negara, dan hal tersebut menjadi komitmen nasional untuk mencapai tujuan-tujuan strategis di masa yang akan datang.

Penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dimana didalam peraturan tersebut, pelayanan publik didefinisikan sebagai kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan pengertian tersebut, kegiatan pelayanan publik telah diatur pemenuhannya berdasarkan regulasi yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan utamanya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat. Dirilis UU Pelayanan publik ini memiliki 4 tujuan,

yakni memberikan batasan dan hubungan yang jelas terkait hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan setiap pihak dalam penyelenggaraan pelayanan publik, mewujudkan pelayanan publik yang berasaskan pemerintah dan kooperasi yang baik, terpenuhinya pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam pelayanan publik. Kebijakan otonomi daerah ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan daerah dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam negara demokratis, pemerintah mempunyai komitmen terhadap penyelenggaraan negara dan bertanggung jawab atas komitmen tersebut, kesejahteraan masyarakat dan hidup damai. Menghadapi masalah-masalah negara, kebijakan umum pemerintah harus terumus jelas dalam hal prioritas, program, metode dan pendasaran filosofisnya, lalu menjadi transparan apa yang harus dipertanggungjawabkan. Kejelasan tujuan yang terumus dalam kebijakan publik akan menunjukkan ketajaman visi seorang pemimpin dan kepedulian terhadap aspirasi masyarakat dan dimensi moralnya terletak pada kemampuan menentukan arah yang jelas dalam kebijakan umum dan akuntabilitasnya (Haryatmoko, 2014:34).

Konsepsi etika sering digunakan sinonim dengan moral, namun perlu diketahui bahwa tersirat nuansa dua tradisi pemikiran filsafat moral yang berbeda. Aristoteles dalam karyanya "*Ethique a Nicomaque*" memberikan arti tentang "ethos" sebagai: (a) kualitas suatu sifat, dan (b) kebiasaan. Makna *ethos* adalah suatu cara berpikir dan merasakan cara bertindak dan bertingkah laku yang memberi ciri khas kepemilikan seseorang terhadap kelompok. Sedangkan makna etika sebagai kebiasaan sesuai dengan terjemahan dari Bahasa Latin "*moralis*" (*mos, moris* yang berarti adat, kebiasaan), dimana istilah ini selanjutnya berkembang maknanya sebagai "*moral*" sebagaimana digunakan dalam pengertian sekarang.

Etika publik berfungsi sebagai bantuan dalam menimbang pilihan sarana kebijakan publik dan alat evaluasi yang memperhitungkan konsekuensi etisnya, dan upaya politik, sosial, budaya dan ekonomi, dikatakan sesuai dengan standar etika bila mampu menciptakan institusi yang lebih adil. Modalitas etika adalah bagaimana menjembatani antara norma moral (apa yang seharusnya dilakukan) dan tindakan faktual. Dalam perspektif politik krtitik terhadap administrasi publik menekankan pada campur tangan politik atau mengutip pernyataan Paul Appleby "*that public administration during the New Deal and World War II was anything but devoid of politics*". Proses administrasi adalah juga proses politik. Pendekatan politik dalam administrasi negara berimplikasi pada nilai-nilai keterwakilan, responsivitas politik dan akuntabilitas pejabat politik kepada warga negara. Pluralisme politik menggantikan nilai-nilai dan kekuatan non politik lainnya. Menciptakan organisasi dengan struktur yang rapi dan tanpa gesekan dalam masyarakat pluralisme adalah sesuatu yang sangat sulit bahkan bisa disebut sebagai sebuah ilusi (Zia & Khan, 2014).

Etika publik mendasarkan diri pada budaya politik dan opini publik untuk menguji dan mengkritik legitimasi keputusan-keputusan politik, institusi-institusi dan praktek-praktek politik. Sebagai etika, maka ia harus mampu memberikan argumentasi yang menyetujui atau yang bertentangan dengan kebijakan-kebijakan publik dengan mendasarkan pada opini publik. Kode Etik (*Code of Ethics*) dan Kode Perilaku (*Code of Conduct*) seringkali dipahami secara simpang siur dan cenderung disamakan. Kode Perilaku sebenarnya berasal dari Kode Etik baik yang tertulis

maupun tidak tertulis dimana tercermin sebagai sebuah perasaan etis (*sense of ethics*) (Asshidiqqie, 2014). Kode Etik digambarkan sebagai atura-aturan moral yang terkait dengan profesi, pekerjaan atau jabatan tertentu yang mengikuti atau membimbing para anggotanya mengenai nilai-nilai baik dan buruk, benar dan salah dalam organisasi. Isi Kode Etik digambarkan dalam bentuk umum dan abstrak, sedangkan Kode Perilaku lebih konkret dan operasional untuk memandu ke arah bentuk perilaku praktis, Kode Perilaku mengatur hal-hal yang lebih spesifik misalnya larangan konflik kepentingan (*conflict of interest*), penerimaan gratifikasi dan lainnya. Kesamaan keduanya adalah (a) Mempromosikan dan meningkatkan standar perilaku etis; (b) Mengidentifikasi perbuatan apa saja yang dapat diterima untuk meningkatkan perilaku ideal, dan (c) Menciptakan kerangka acuan untuk mengevaluasi perilaku. Sedangkan perbedaannya adalah (a) Fokus Kode Etik pada isu-isu nilai dan prinsip yang lebih umum yang tercermin dalam pernyataan tekad dan komitmen; sedangkan Kode Perilaku lebih menyediakan contoh-contoh operasional bagaimana Kode Etik dilaksanakan dalam praktek; (b) Kode Etik memuat rumusan teoritis dan umum dalam semua bidang untuk membimbing pengambilan keputusan sedangkan Kode Perilaku mengatur hal-hal atau keadaan yang lebih spesifik dan diperlukan saja. Jadi, dalam konteks etika publik terdapat tuntutan untuk sebuah penjelasan dan debat publik tentang argument-argumen terkait mengapa lebih menyetujui norma-norma tertentu dibandingkan norma-norma lainnya, kemudian masalah apakah yang mendasari legitimasinya yang tidak hanya berlandaskan hukum positif.

Pejabat Publik adalah seseorang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada lembaga publik, atau dimaknai juga sebagai pejabat yang diberikan wewenang oleh negara atau pemerintah untuk melakukan tugas dan wewenang negara yang melekat padanya. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Pasal 1 Ayat 1 menyebutkan bahwa Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam pelaksanaannya, pejabat publik atau penyelenggara negara wajib menjunjung tinggi etika yang melekat dalam jabatannya sebagai bentuk tanggung jawab moral dalam rangka menjaga marwah jabatannya. Landasan etis yang diemban oleh pejabat publik di Indonesia adalah mengedepankan moral Pancasila.

Pancasila merupakan konsep moral yang menjadi pijakan etik bagi bangsa Indonesia. Setiap perumusan sila-sila dalam Pancasila didasari pada nilai kehidupan yang tinggi yang dijunjung oleh masyarakat Indonesia, sehingga menjadi ajaran etik yang harus dijiwai oleh seluruh bangsa Indonesia. Penjabarannya adalah sebagai berikut:

- a. Sila 1, Ketuhanan yang Maha Esa, artinya setiap pejabat publik di Indonesia harus beragama, sehingga dia dapat menjunjung etika keagamaan yang ada dalam agamanya. Pada dasarnya setiap agama memiliki etika keagamaan yang dijadikan panduan dalam menjalani kehidupannya karena etika keagamaan selalu dikaitkan dengan pertanggungjawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa yang sering dimanifestasikan sebagai sebuah "dosa" jika melanggarnya dan mendapatkan "pahala" jika melaksanakannya.
- b. Sila 2, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Sejatinnya setiap manusia harus bisa memanusiakan manusia dan memperlakukan sesama manusia secara adil tanpa ada

Tindakan yang meendahkan baik secara perbuatan atau caci maki. Kata-kata adab memiliki makna akhlak atau tingkah laku, tetapi di negara-negara Eropa memaknai beradab sebagai makna negara yang memiliki budaya dan menghormati Hak Asasi Manusia (HAM)

- c. Sila 3, Persatuan Indonesia, artinya setiap orang yang menjadi pejabat publik harus mengutamakan persatuandari pada membuat perpecahan sehingga etika pejabat negara di Indonesia harus menjaga persatuan, tidak boleh melakukan Tindakan-tindakan yang mengandung unsur SARA yang dapat memecah belah persatuan Indonesia.
- d. Sila 4, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan, dimaknai sebagai konsep gotong royong dan kepemimpinan, dimana pemimpin rakyat adalah orang-orang yang bijaksana dalam bermusyawarah ataupun mengatasnamakan rakyat dalam bekerja. Konsep ini juga disebut konsep demokrasi ala Indonesia dimana setiap kelompok rakyat akan diwakili oleh pemimpin yang mempunyai kebijaksanaan sehingga mengedepankan etika dalam kepemimpinannya.
- e. Sila 5, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, artinya pejabat publik dalam menjalankan fungsinya wajib bertindak dengan Tindakan yang mengedepankan keadilan yang merata bagi seluruh rakyat dan daerah yang ada di Indonesia (Kadir, 2018).

Pancasila sudah memberikan acuan yang jelas bagi pejabat publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selanjutnya acuan lainnya juga diatur dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menegaskan adanya Asas-asas Umum Penyelenggara Negara/Pejabat Publik yaitu:

- (a) Asas Kepastian Hukum;
- (b) Asas Tertib Penyelenggara Negara;
- (c) Asas Kepentingan Umum;
- (d) Asas Keterbukaan;
- (e) Asas Proporsionalitas;
- (f) Asas Profesionalitas ;dan
- (g) Asas Akuntabilitas.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik, ditentukan oleh kesiapan kelembagaan penyelenggara pelayanan dan kesiapan aparatur. Kesiapan aparatur salah satunya dilihat dari perilaku aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagaimana konsep reformasi birokrasi yang berfokus pada pembenahan Lembaga dan perubahan perilaku.

Peranan pemerintah memang telah mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat yang berkembang. Hal ini seiring dengan berubahnya paradigma dalam ilmu Administrasi Publik, pada paradigma *Old Public Administration* menempatkan warga masyarakat sebagai *clients*, dimana posisi *client* lebih bersifat *powerless*, berada pada pihak yang harus nurut terhadap perlakuan pelayanan yang diberikan oleh *provider* (birokrat). Pada masa ini posisi warga negara sangat lemah karena sangat tergantung dengan pemerintah sebagai pemberi pelayanan. Paradigma kedua *The New Public Management* (NPM) adalah meletakkan mekanisme pasar sebagai pedoman dalam pelayanan publik. Pada dekade ini dikenal istilah "*steer not row*".

Disini peran pemerintah adalah mengarahkan. NPM menempatkan warga masyarakat sebagai *customer*, dimana konteks dan kualitas pelayanan sangat ditentukan oleh kemampuan ekonomi *customer*. Jika *customer* memiliki kemampuan ekonomi yang lebih baik maka ia akan mendapatkan pelayanan yang lebih baik pula. Paradigma *The New Public Service (NPS)* menempatkan warga masyarakat sebagai *citizen* atau warga negara yang memiliki hak-haknya untuk mendapatkan pelayanan publik yang memadai dari negara/pemerintah. Maka untuk itu, birokrasi publik dituntut untuk mengubah dirinya dari *government* menjadi *governance*.

Perubahan paradigma tersebut turut andil dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah juga membuat daerah-daerah meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Pendekatan penyelenggaraan pelayanan mewujudkan kultur budaya baru yang humanis, ramah dan menumbuhkan "budaya melayani" kepada warga negara. Kepastian pelayanan, baik yang menyangkut biaya, waktu penyelesaian maupun standar perlakuan pelayanan kepada pengguna, harus menjadi bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan. Pendekatan penyelenggaraan pelayanan publik saat ini harus menempatkan pengguna pelayanan sebagai pusat perhatian, sebagaimana yang diinginkan dalam konsep pelayanan publik.

Pendekatan ini menawarkan banyak harapan pada terjadinya reformasi birokrasi publik, dimana birokrasi semakin dituntut untuk transparan kepada pengguna layanan dan *stakeholders* lainnya (Finkelstein, 2000). Pendekatan ini pada dasarnya merupakan kontrol sosial antara birokrasi dan pelanggan untuk menjamin mutu pelayanan publik, oleh karena itu birokrasi juga harus menangani sistem untuk menangani keluhan pelanggan dengan tujuan memperbaiki kinerjanya secara terus menerus (Osborne & Plastrik, 1997).

Ongaro (2017) dalam bukunya yang berjudul *Philosophy and Public Administration: An Introduction* membahas dengan cukup lengkap dalam sebuah matriks tentang perkembangan filsafat dan pengaruhnya pada studi administrasi publik. Salah satunya adalah di masa Hellenistic (*Greek Civilisation*)–*Roman and Patristic Philosophy* 323 SM-476 M yang memusatkan perhatian kepada nilai-nilai etika yaitu penegakan hak-hak dasar manusia, sebagai hal yang lebih tinggi daripada etnis, status atau lainnya, kebebasan berkehendak (*free will*) dan tanggung jawab individu. Hal ini sangat berpengaruh dalam merubah perilaku aparatur penyelenggara pelayanan publik agar dalam pelaksanaan pelayanan tidak diskriminatif, mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan melaksanakan tugas sebagai bentuk tanggung jawab individu dengan sebaik-baiknya. Pelaksanaan reformasi birokrasi dengan beragam slogan seperti Zona Integritas, Kawasan Bebas Korupsi kemudian juga kewajiban aparatur sipil negara untuk melaorkan kekayaannya melalui Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) dan Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara (LHKASN), realitanya masih belum berdampak signifikan dalam mengurangi perilaku korupsi dan mal-administrasi lainnya. Artikel yang ditulis oleh Olsen, et.al (2018) yang berjudul *Behavioural Dishonesty in Public Sector* menunjukkan bahwa pesimisme publik terhadap demokrasi (termasuk yang terjadi dalam diskriminasi pelayanan, keadilan sosial dalam pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, dan sebagainya), kekecewaan atas reformasi birokrasi, semua ini memunculkan banyak pertanyaan mendasar tentang apa yang terjadi dengan kejujuran dan nilai-nilai etika dan mengapa masih terjadi korupsi dalam pemerintahan. Bahwa kajian tentang pentingnya etika dalam administrasi publik sudah dibahas oleh para ahli filsafat sejak lama, salah satunya dalam periode Hellenistic ini. Walsh (Walsh, 1970) dalam artikelnya yang berjudul *Pride, Shame and Responsibility* menyampaikan

bahwa perasaan bangga, malu dan tanggung jawab akan sangat berkaitan erat dengan aktivitas dan reputasinya dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Jadi seorang aparat penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya semestinya juga memperhatikan bagaimana reputasi dan tanggungjawabnya dalam melaksanakan tugas. Selanjutnya dalam buku Ongaro juga dibahas tentang pertanyaan mendasar dari Kant (1724–1804), dimana terdapat tiga pertanyaan kunci ketika kita ingin mengetahui sebuah realita yaitu (1) *what can we know?* (2) *what must we do?* dan (3) *what may we hope for?* Jika dikaitkan dengan kajian administrasi publik hal ini akan berhubungan dengan apa yang dapat dikerjakan dan berhasil dan apa yang tidak perlu dikerjakan; lalu dimana, kapan dan bagaimana kita akan mengerjakannya. Sejalan dengan konsep ini dalam artikel yang ditulis oleh Bolsen, T dan Palm R (2019) yang berjudul *Motivated Reasoning and Political Decision Making* mempersoalkan “*what is motivated reasoning*” dari kajian ekonomi dan psikologi menuju kepada kajian politik. Motivasi yang akurat dalam penalaran politik sebagai standar yang realistis untuk mengevaluasi kompetensi warga di negara demokratis. Maka jika kondisi masyarakat sudah mampu menginterpretasi, mengelola informasi, memiliki pengetahuan, kepentingan dan keyakinan politik tertentu, maka dalam kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik, institusi atau Lembaga penyelenggara pelayanan dituntut untuk membuat standar-standar yang memenuhi harapan masyarakat, dapat mengidentifikasi standar pelayanan mana yang efektif dan tidak efektif, bagaimana menyederhanakan standar sehingga tidak terjadi *red tape* dan *administration delay* dalam pelayanan publik dan sebagainya.

Prinsip-prinsip kebajikan (*virtue*) yang banyak dibahas dalam kajian filsafat sangat berkontribusi dalam studi administrasi publik. Sebagaimana artikel dari Singh et.al (Singh et. al, 2018) yang berjudul *Organizational Virtuosity and Work Engagement: Mediating Role of Happiness in India* menunjukkan bahwa: (a) Pegawai dengan persepsi yang positif terhadap kebajikan organisasi memiliki tingkat kebahagiaan yang tinggi; (b) Kebajikan organisasi memiliki hubungan yang positif dan signifikan dengan loyalitas pegawai (*work engagement*,) dan (c) Kebahagiaan membawa pengaruh yang positif dan signifikan terhadap loyalitas pegawai (*work engagement*). Juga penelitian dari Carina Schott, Oliver Neumann, Muriel Baertschi & Adrian Ritz (Schott et.al, 2019) yang berjudul *Public Service Motivation, Prosocial Motivation and Altruism: Towards Disentanglement and Conceptual Clarity* yang memberikan bukti dan kejelasan konsep sebagaimana Sartori, Riggs & Teune (1975) menekankan bahwa kejelasan konsep menjadi dasar untuk intersubyektivitas sebagai landasan ilmu pengetahuan. Misalnya sudah ada penelitian yang membuktikan (Kim, 2006) bahwa terdapat hubungan yang positif antara *Public Service Motivation* (PSM) dengan *Organizational Citizenship Behaviour* (OCB) serta konsep tentang *Prosocial Motivation* (motivasi prososial) untuk mengetahui sejauhmana pengaruhnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa yang memotivasi mereka adalah kesempatan untuk berkontribusi dalam menciptakan keamanan dan keadilan.

D. SIMPULAN

Aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah, karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya. Pelayanan Publik merupakan tugas wajib pemerintah yang harus jalankan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat.

Dalam pelaksanaan etika, individu tidak hanya dituntut untuk “tahu” apa yang harus dilakukan namun juga terdapat tuntutan terkait “kemauan” untuk melakukan apa yang seharusnya dilakukan tersebut. Etika berusaha untuk menjawab keluhan dan sinisme seperti “agama sudah mengajarkan kebaikan” atau “setiap profesi memiliki kode etik” tetapi nyatanya masih banyak orang yang mencuri, tidak jujur, korupsi dan sebagainya. Kenyataannya memang antara “tahu” dan “mau” itu tidak selalu terjadi bersamaan. Memberi nasehat kebaikan, tidak boleh berbohong, harus jujur dan sebagainya semua orang tahu, namun melakukan perilaku yang jujur, adil dan tidak berbohong tidak semua orang bisa atau sanggup. Inilah salah satu yang menyebabkan perlunya ada etika sebagai norma moral yang dapat mewujudkan ke dalam bentuk tindakan yang nyata.

REFERENSI

- Abdi Mirzaqon T. (2017). *Studi Kepustakaan Mengenai Landasan Teori Dan Praktik Konseling Expressive Writing*. Jurnal BK Unesa, 8(1). <http://dx.doi.org/10.20527/kewarganegaraan.v7i1.3534>
- Asshiddiqie, Jimly. (2014). *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang “Rule of Law and Rule of Ethics” & “Constitutional Law and Constitutional Ethics”*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Banga, Wempy. (2018). *Kajian Adminitrasi Publik Kontemporer: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Bolsen, T., & Palm, R. (2019). *Motivated Reasoning and Political Decision Making*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford University Press. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.923>
- Carina Schott, Oliver Neumann, Muriel Baertschi., Adrian Ritz. (2019). *Public Service Motivation, Prosocial Motivation and Altruism: Towards Disentanglement and Conceptual Clarity*. International Journal of Public Administration (2019). 42:14, p.1200-1211. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1669176>
- Cox, Raymond W (ed). (2009). *Ethics and Integrity in Public Service: Concepts and Cases*. ME Sharpe: Artmonk, New York; London, England.
- Denhardt, Robert B. (2008). *Theories of Public Organization Fifth Edition*. USA: Thompsons Wadsworth.
- Dwiyanto, Agus. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Francisco José Bastida Albaladejo. (2019). *Transparency and Government Trust*. Conference Keynote. <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.3>
- Frank Fischer.,Gerald J. Miller., Mara S.Sidney. (2019). *Handbook Analisis Kebijakan Publik: Teori, Politik dan Metode (Terjemahan: Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods)*. Bandung: Nusa Media.
- Haryatmoko. (2011). *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Haryatmoko. (2014). *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Joao Billhim & Barbara Neves. (2005). *New Ethical Challenges In A Changing Public Administration*. Social and Political Sciences Institute of Lisbon Technical University: Centre for Public Administration & Policies.
- Kadir, Adies. (2018). *Menjaga Moral Pejabat Publik: Peran Lembaga Etik dalam Lingkaran Kekuasaan*. Jakarta: Merdeka Book.

- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. (2015). *Etika Publik: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI).
- OECD. (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD. Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- Olsen, Asmus Leth., Frederik Hjorth., Nikolaj Harmon., Sebastian Barfort. (2018). *Behavioral Dishonesty in Public Sector*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2019, 572–590. doi:10.1093/jopart/muy058
- Purwanto, Anim. (2022). *Konsep Dasar Penelitian Kualitatif: Teori dan Contoh Praktis*. NTB: Yayasan Insan Cendekia Indonesia Raya.
- Sharda Singh, Rajasekhar David, Sitamma Mikkilineni. (2018). *Organizational Virtuousness and Work Engagement: Mediating Role of Happiness in India*. *Advances in Developing Human Resources*, Vol. 20(1) 88 –102. <https://doi.org/10.1177/1523422317741885>.
- Siyoto, Sandu., M. Ali Sodik. (2015). *Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing.
- Yorid Ahsan Zia dan M. Zeb Khan. (2014). Volume X No. 4: *A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management*. The Dialogue.