

**REVITALISASI ETIKA ADMINISTRASI SEBAGAI MANIFESTASI
PARADIGMA “NEW PUBLIC SERVICE” DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN**

Ismanto

romogandung@gmail.com, singodimejo_gi@yahoo.com

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Abstract : *The praxis of ethics in Indonesia is being valued in the lowest standard, since many national-scale problems aroused and flooded headlines of mass media. State's disability to overcome those problems responsively, naturally provoke public consciousness about those fundamental problems which are represented by some big scandal, namely: from Gayus to Cirus; BLBI to Century and Susno Duadji; from Nurdin, Nasrudin, Nazarudin to Syarifuddin; from Artalyta Suryani, Nunun Nurbaiti to Malinda Dee; from Qomariah-Ponco in Pekalongan to Arifinto, Anggodo and Anggoro; from Urip Tri Gunawan to Bulyan Royan, etc. In the different context, the low standard of development and public services can be seen as indicator of marginalized ethics in praxis. This condition is getting worse when imperfect regulation meets bad law enforcement and pragmatic orientation among bureaucrats as the resultante of the low standard of their welfare. Public policy and law then become comodities which can be transacted. Those are the reasons that a big breakthrough is urgently needed to be able to eradicate them. And ethics enforcement prospectively can be the answer because of its great opportunity to be accepted by the people which related to people's great expectation, although its effectivity is depend on the strong commitment of the national leadership. Meanwhile, the ethics mainstreaming as seen on recent phenomena, theoretically relevan with the contemporary paradigm of public administration which positioning citizen as its focus of interest, not even constituent nor customer. This article will explore the praxis of ethics dimension and propose idea to overcome those problems in the near future.*

Keywords: *ethics, law enforcement*

PENDAHULUAN

Carut marut mungkin adalah kata yang paling sering digunakan di berbagai media untuk menggambarkan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara kita saat ini. Reformasi yang dulu digadang-gadang dapat menjadi jembatan emas menuju kemajuan dan kesejahteraan, kini dirasakan makin menjauh dari harapan. Tidak berarti tanpa kemajuan memang, namun kompleksitas permasalahan yang dihadapi terasa makin berat karena nyaris tanpa diiringi dengan peningkatan kapasitas negara untuk

menyelesaikannya. Akibatnya, belum juga selesai pekerjaan-pekerjaan rumah di masa lalu, bertumpuknya masalah hari ini telah menyandera negara untuk tidak mampu secara responsif mengatasi masalah yang ada, bahkan nyaris gagal untuk proaktif mengantisipasi tantangan dan perubahan di masa depan.

Carut marut juga mungkin adalah kata yang tepat untuk menggambarkan sejumlah tantangan dan problem mendasar yang dihadapi bangsa saat ini. Tantangan dan masalah yang merepresentasi

“kegalauan” sistemik dalam tata kehidupan bermasyarakat, juga berbagai anomali dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejumlah kecenderungan berikut paling tidak menggambarkan sinyalemen tersebut, antara lain: kapitalisasi dan liberalisasi politik yang menjadi kiblat ekonomi dan politik, kemajuan demokrasi yang tak berkorelasi dengan kesejahteraan ekonomi, sistem presidensial yang gagal, rekrutmen politik yang asal, demokrasi yang melahirkan oligarki, aristokrasi dan bahkan dinasti-dinasti, otonomi daerah yang melahirkan raja dan ratu kecil di daerah, rakyat yang hanya menjadi komoditas politik dalam Pemilu dan Pemilukada, korupsi yang makin menggurita, birokrasi yang tersandera kepentingan, hukum yang terkebiri kekuasaan, partai yang hanya jadi perahu sewaan, reformasi yang kebablasan, ekonomi yang dimonopoli, lembaga perwakilan yang tidak mewakili, demokrasi yang prosedural, politik yang transaksional, hingga gejala menuju negara yang gagal. Semua anomali tersebut terrepresentasi dari kasus Gayus hingga Cirus; BLBI hingga Century dan Susno Duadji; Nurdin, Nasrudin, Nazarudin hingga Hakim Syarifuddin, Artalyta Suryani, Nunun Nurbaeti hingga Malinda Dee; Qonco (Qomariyah-Ponco) hingga Arifinto; Anggodo Widjojo hingga Agus Condro; serta Urip Tri Gunawan hingga Bulyan Royan. Semua menjadi ikon persoalan mendasar bangsa yang

bermuara pada makin terkikisnya jatidiri bangsa sebagai akar sebabnya. Bangsa ini disadari tengah mengalami krisis identitas, krisis kepemimpinan, krisis keteladanan, hingga krisis moral.

Korupsi yang makin menggurita dan melibatkan banyak petinggi negara merupakan simptoma yang nyata dari persoalan mendasar dimaksud. Juga hukum yang tak mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat; kolusi, nepotisme, dan praktik-praktik *immoral* para penyelenggara negara merupakan indikasi lain yang menjadi tontonan masyarakat setiap hari. Sementara itu, berbagai perilaku kekerasan di tengah masyarakat, pelecehan, ketidakpedulian, perjudian, pelanggaran hak azasi, intoleransi, serta berbagai tindak kriminalitas yang makin kerap terjadi menjadi semacam bukti yang menunjukkan bahwa bangsa ini sedang sakit. Inilah akar persoalan yang kita hadapi sebagai bangsa yang semuanya berakar pada makin tergerusnya moralitas sebagai inti dari karakter manusia, jatidiri bangsa.

Dalam konteks yang serupa, buruknya kualitas pelayanan publik dan pembangunan daerah, serta KKN yang merajalela di berbagai daerah, dapat dipandang sebagai bentuk makin terabaikannya etika dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tak terkecuali di Provinsi Banten. Di usianya yang telah memasuki satu dasawarsa, citra Banten tak banyak

berubah dengan era sebelum menjadi provinsi. Stigma ketertinggalan, keterbelakangan, kemiskinan, dan kebodohan masih sangat melekat pada wajah Banten hari ini. Keempat stigma itu memang bukan hanya identik dengan Banten, karena tidak sedikit daerah lain di Indonesia yang memiliki karakteristik yang sama, bahkan lebih buruk dari Banten. Namun, letak Banten yang hanya \pm 90 km dari ibukota negara membuatnya menjadi fenomena luar biasa yang merepresentasi berbagai anomali dan patologi dalam pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan selama ini.

Tingginya persepsi korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dilansir oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui survey Integritas Pemerintahan Daerah yang rendah (5,66), serta Transparansi Internasional Indonesia (TII) melalui Indeks Persepsi Korupsi yang cukup tinggi (4,87), merupakan buah dari rendahnya kualitas tata kelola dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sejumlah perkara korupsi yang menjerat beberapa pejabat pemerintah Provinsi Banten hanyalah puncak gunung es dari fenomena korupsi, kolusi, dan nepotisme yang faktanya mungkin jauh lebih menggurita dibanding apa yang nampak di permukaan. Kinerja provinsi yang dinilai buruk oleh

Kementerian Menteri Dalam Negeri (2010) - dengan skor 44,57 dan peringkat keenam dari tujuh provinsi baru di Indonesia - juga merupakan indikasi dari distorsi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Banten selama lebih dari satu dasawarsa ini.

Sebagaimana dinyatakan secara hipotetis di atas, rendahnya kualitas pembangunan dan pelayanan publik di daerah terjadi bukan semata-mata karena rendahnya kinerja aparatur pemerintah, namun lebih mendasar dari itu adalah karena tidak terinternalisasinya nilai-nilai moral dalam diri para penyelenggara negara di daerah sehingga perilaku mementingkan diri dan kelompok menjadi lebih mengemuka dibandingkan dengan kepentingan publik. Akibatnya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efisiensi, dan efektivitas seringkali diabaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga berdampak terhadap makin berkurangnya hak-hak masyarakat untuk mendapatkan keadilan sosial. Karena alasan inilah maka menelaah berbagai anomali tersebut lebih relevan dan mendasar melihatnya dengan menggunakan pendekatan perilaku (*behaviouralism*), dengan memusatkan perhatian pada implementasi etika dalam praktik birokrasi dan pemerintahan.

Makalah ini bertujuan untuk mengeksplorasi berbagai problematika etis dalam praktik pemerintahan di

Indonesia, sekaligus menggagas alternatif solusi guna dapat menjadi jawaban atas berbagai anomali tersebut?

TINJAUAN TEORI

Berbagai masalah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di atas akan ditelaah dengan menggunakan teori-teori tentang etika sebagaimana dijelaskan oleh Bertens, dan Solomon. Secara khusus tinjauan etika administrasi dilakukan dengan menggunakan teori sebagaimana dijelaskan oleh Cooper, serta Frederickson dan Walling. Teori *New Public Service* dari Denhardt dan Denhardt juga digunakan guna membangun relevansi antara urgensi etika dengan paradigma ilmu administrasi kontemporer.

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; b) 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)

Cooper (1990) menjawab relasi etika dan administrasi, bahwa "*Values are the soul of public*

administration." (Cooper, 2001:38)

Demikian pula halnya dengan Waldo (1948) yang telah jauh lebih dahulu meyakini tesis bahwa "*Those who study administration study values and those who practice administration practice the allocation of values.*" (Cooper, 2001:38) Relasi etika dan administrasi publik itu secara tegas juga dijelaskan oleh Frederickson dan Walling sebagai berikut:

"In government administration values are most often taken to mean political or policy values. Political values such as who should hold elected office and who should exercise the sanctioned power of the state connect to public administration because bureaucrats and civil servants often have extensive discretion. Policy values such as choices between spending on program A versus program B are influenced by administrators. Political and policy values and preferences such as these are often connected to matters of ethics. For example, if a police department deploys shifts and forces in such a way as to leave neighborhoods which need protection without that protection while other neighborhoods are protected, there is an issue of policy ethics. Policy ethics issues such as this are seldom the focus of study in public administration." (Cooper, 2001:38)

Berdasarkan sejumlah pemahaman tersebut, substansi etika sebenarnya adalah nilai-nilai moral, sehingga pelanggaran etika juga adalah pelanggaran moral. Perbedaanannya tentu saja ada pada wilayah ruang lingkup, serta sejarah kata dan perkembangan maknanya. Dalam kaitannya dengan itu, makna etika seringkali dirancukan dengan istilah etiket dalam praktiknya. Etiket

sebenarnya berasal dari bahasa Perancis "étiquette" yang berarti "the conduct or procedure required by good breeding or prescribed by authority to be observed in social or official life" (<http://www.merriam-webster.com>) atau "the form of conduct or behaviour prescribed by custom or authority to be observed in social, official or professional life." (Queen's English Dictionary, 2005). Kata etiket tidak memiliki hubungan langsung dengan etika, kendati memiliki titik singgung yang sama, yaitu terkait dengan perilaku manusia.

Hart meyakini bahwa etika dalam kehidupan organisasional, baik politik maupun administrasi, masih relatif terabaikan. Etika masih sekedar menjadi komitmen yang sifatnya *taken for granted*, bukan mewujudkan nilai-nilai etis tersebut dalam menjalankan tugas organisasionalnya.

"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." (Cooper, 2001:38)

Terbaikannya etika dalam penyelenggaraan negara serta kehidupan sosial politik di berbagai negara, telah menciptakan suatu

kondisi keterpurukan yang nyata. Kondisi inilah yang menurut Hart (Cooper, 2001:38) akan mendorong bangkitnya kesadaran etis tentang pentingnya etika administrasi. Hal ini dapat disimpulkan dari konstatasinya sebagai berikut:

"But out of the stupidities of those bad times has come a growing seriousness about administrative jethics, and the comprehension that ethics must be the foundation upon which all management is practiced. It has been argued herein that of all the ethical systems, the ethics of virtue is most congenial to our human nature."

Dalam konteks ilmu administrasi publik, bangkitnya kesadaran etis 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 bagian awal bab 3 bukunya tersebut, sebagai berikut:

”Serve citizens, not customers. The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of ”customers,” but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens.”

Secara lebih lengkap, Denhardt dan Denhardt mengabstraksikan paradigma NPS ini sebagai berikut:

1. *Serve Citizens, Not Customers: The public interest is the result of a dialogue about shared values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of ”customers,” but rather focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens (Chapter 3)*
2. *Seek the Public Interest: Public administrators must contribute to building a collective, shared notion of public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, it is the creation of shared interests and shared responsibility (Chapter 4)*
3. *Value Citizenship Over Entrepreneurship: The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own (Chapter 5)*
4. *Think Strategically, Act Democratically: Policies and programs meeting public needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative processes (Chapter 6)*
5. *Recognize that Accountability Isn’t Simple: Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms,*

professional standards, and citizen interests (Chapter 7)

6. *Serve Rather than Steer: It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather than attempting to control or steer society in new directions (Chapter 8)*
7. *Value People, Not Just Productivity: Public organizations and the net-works in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of collaboration and shared leadership based on respect for all people (Chapter 9). (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 terbaikannya etika dalam praksis administrasi publik selama ini yang telah berakibat pada makin terbaikannya hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan atas negara.

PEMBAHASAN

Diabaikannya etika dalam praktik administrasi publik di Indonesia sebagaimana gejalanya dirasakan dan terrepresentasi dari berbagai kasus yang dikemukakan di bagian pendahuluan, merupakan simtoma dari maladministrasi yang harus menjadi *public concern* untuk diatasi. Bila tidak, tentu ini akan makin merasuk jauh ke dalam sendi-sendi

kehidupan masyarakat, yang dapat makin menjauhkan bangsa Indonesia dari cita-citanya untuk dapat menjadi bangsa yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam implementasi penegakan kode etik, penerapan ketiga dimensi etika individual, sosial, dan lingkungan sebagaimana dijelaskan di atas, harus memperhatikan aspek deontologis maupun teleologisnya. Deontologi menekankan pada kewajiban-kewajiban dan larangan yang harus dipatuhi seseorang sebagai diri, dalam masyarakat, dan sebagai bagian dari lingkungannya. Sedangkan teleologi menekankan pada kemanfaatan yang dapat diperoleh karena dilaksanakannya nilai-nilai etika dimaksud, tidak hanya bagi dirinya sendiri (*egoisme etis*), maupun bagi masyarakatnya dan lingkungannya (*utilitarianism*). Di samping itu prinsip-prinsip etis sebagaimana ditemukan dalam filsafat moral juga harus menjadi landasan dalam penerapan etika, yang mencakup enam prinsip utama yaitu: estetika, *equality*, *goodness*, keadilan, *liberty*, dan kebenaran. Dan bilamana prinsip-prinsip ini dapat diakomodasi dalam kode etik para penyelenggara negara, dan terlaksana dalam praktek administrasi publik di Indonesia, maka tentu keindahan, persamaan, kebaikan, keadilan, kebebasan dan kebenaran bagi setiap orang akan terwujud dengan sebenar-benarnya. Inilah sebenarnya yang dimaksud oleh

Cooper (1967) bahwa “*Who studies administration studies values, and who practices administration practices the allocation of values.*” (Screurs, 2005:301)

Ungkapan prepositif Cooper di atas tadi tampaknya relevan dengan masalah kekinian yang dihadapi bangsa ini, yang disinyalir telah sampai pada krisis yang paling mendasar yakni krisis nilai. Karenanya, ilmu administrasi menemukan peran pentingnya sebagai ilmu yang mempelajari tentang nilai dan mengalokasikan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dan karena hal ini pulalah tampaknya apa yang dikemukakan oleh Atmosudirdjo (2003) menemukan relevansinya bahwa pada dasarnya yang dituntut masyarakat saat ini hanyalah mencakup dua hal mendasar yakni beresnya urusan kemasyarakatan/kenegaraan yang menuntut eksistensi ilmu administrasi sebagai jawaban untuk membuat segala urusan terselenggara dan terselesaikan dengan baik, serta ketertiban dan kedamaian dalam hidup bermasyarakat yang menuntut berkembangnya ilmu hukum sebagai sarana untuk menjamin tidak ada pihak yang dirugikan oleh perbuatan atau sikap pihak lain dalam kehidupan bermasyarakat.

Di samping itu, ilmu administrasi sebagai “*...universal process of efficiently getting activities*

completed with and through other people” sebagaimana dikemukakan Robbins (1983) juga penad dengan tesis yang dikemukakan Atmosudirdjo di atas, kendati Robbins menambahkan dua kata kunci yang kemudian menjadi pusat telaahan ilmu administrasi hingga kini, yaitu efisiensi dan pemberdayaan manusia sebagai pelaku perubahan yang diharapkan. Pfifner (1970) sebelumnya juga menambahkan kata kunci melalui tesisnya bahwa *“Administration may be defined as organisation and direction of human and material resources to achieve desire ends.”* Tesis Walter pada akhirnya secara spesifik menyempurnakan eksistensi, definisi dan ruang lingkup ilmu administrasi melalui penyebutan proses-proses kunci di hulu dan hilir aktivitas administrasi yang menentukan tercapai tidaknya *desire end* yang dimaksud oleh Pfifner, bahwa *“administration is the process of planning, organizing, managing, appraising, and controlling an enterprise.”*

Persoalannya adalah, bahwa praktik administrasi yang telah berkembang pesat dan menjangkau luas kehidupan masyarakat saat ini ternyata tidak dibarengi dengan berkembangnya etika dalam kesehariannya, sehingga pendekatan dalam praktik administrasi lebih dipengaruhi oleh pendekatan yang positivistik dan materialistik. Teknologi yang berkembang sangat

pesat justru menjadikan manusia-manusia yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi menjadi tak ubahnya seperti robot yang bekerja tanpa dilandasi oleh nilai-nilai karena tuntutan kehidupan materialistis yang makin mendesak. Akibatnya pencapaian tujuan menjadi panglima dan mengesampingkan dimensi proses yang menuntut tidak hanya efisiensi namun juga keterlibatan nilai-nilai etika didalamnya guna menjamin harkat dan martabat manusia tetap dalam kedudukannya yang mulia. Manusia tidak hanya ditempatkan sebagai faktor-faktor produksi maupun pelaksana administrasi yang mekanistik, namun lebih dari itu diperankan sebagai pembimbing masyarakat sehingga ketertiban dan kedamaian sebagai *the end of goal* sebagai tujuan utama proses administrasi dapat terwujud. Peran inilah yang dalam bahasa agama disebut sebagai *khalifah fil ardh* yang bermakna pengatur dan atau pencipta kesejahteraan di muka bumi.

Di samping itu, administrasi publik 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 main 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. Dan dalam konteks inilah etika dibutuhkan melekat dalam setiap proses dan tindakan administrasi.

Dalam konteks teori ilmu administrasi publik kontemporer, memandang berbagai permasalahan mendasar bangsa 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, 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, sebagaimana pernah dikemukakan oleh Frederickson dan Walling (2001) di atas, dan dikutip kembali oleh Ginanjar Kartasmita dalam orasi ilmiahnya pada Dies Natalis ke-41 FISIPOL UGM Tahun 1996 dengan tajuk makalah “*Etika Birokrasi dalam Administrasi Pembangunan: Tantangan Menghadapi Era Globalisasi*”, sebagai berikut:

“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, produktivitas-- dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika --mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk itu—dapat menjelaskan hakikat administrasi.”

Penegakan hukum atas berbagai kasus yang terjadi tentu menjadi keniscayaan guna

menegakkan etika sosial yang telah dilanggar. Namun demikian *law enforcement* dirasakan sangat tidak cukup akhir-akhir ini. Defisit keadilan yang dirasakan masyarakat sebagai dampak dari berliku-likunya proses penegakan hukum serta penegakan hukum yang berbiaya mahal, menuntut ada jalan alternatif guna memecah kebuntuan dalam menegakkan etika sosial sekaligus mencegah meluasnya pelanggaran etika dalam praktik administrasi di Indonesia.

Dalam konteks inilah gagasan untuk merevitalisasi penegakan kode etik di kalangan para penyelenggara negara menemukan momentumnya. Kebutuhan akan adanya Dewan Etik atau Badan Kehormatan di setiap kementerian, lembaga negara, hingga satuan kerja di lingkungan pemerintahan daerah dirasakan sudah sangat mendesak untuk membantu mempercepat proses penegakan hukum serta memperkecil ruang terjadinya penyimpangan etika sosial dalam keseharian praktik administrasi publik yang dijalankan oleh para penyelenggara negara.

Formalisme yang kerap kali menyebabkan berbelitnya proses hukum tentu dapat dihindari karena tidak terikatnya proses penegakan kode etik pada hukum-hukum acara yang bersifat rigid. Di samping itu, biayanya yang sangat murah dengan proses yang cepat serta berorientasi pada *social recovery*, bukan *punishment*, merupakan cara paling

manusiawi untuk melakukan penindakan dan pencegahan terhadap berbagai kasus immoralitas yang maraknya praktik maladministrasi saat ini. Persoalannya hanya terletak secara teknis pada bagaimana otoritas penegakan hukum mengakomodasi hasil-hasil persidangan majelis kode etik dan atau badan kehormatan tersebut sebagai bagian dari proses *alternative dispute resolution* ataupun mediasi penal yang *pro justitia*. Artinya proses penegakan kode etik yang dilakukan majelis terkait nantinya dapat diakui hasilnya sebagai penyelesaian hukum tanpa harus melalui proses hukum, namun tentu dengan kondisi dan syarat-syarat tertentu dimaksud di atas.

Dalam konteks apa yang dilaporkan oleh Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dahlan Iskan kepada Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (BK DPR RI) beberapa waktu lalu, tampaknya relevan dengan apa yang penulis tesiskan di muka. Pembuktian yang tidak terlalu rigid terhadap pelanggaran etika diharapkan dapat membantu bangsa ini perlahan tapi pasti keluar dari "kemelut". Kelemahan sistem hukum untuk memberikan efek jera sebagai dampak sosialnya, dapat terbantu dengan sanksi moral sosial yang diberikan dari sebuah proses penegakan etika, sehingga perlahan tapi pasti pula nilai-nilai moral akan kembali menghiiasi kehidupan masyarakat sehari-hari.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) nantinya mungkin tidak akan lagi dapat bertindak sesuka hatinya dengan datang dan pulang sekehendaknya, berpakaian seenaknya, berjalan-jalan pada jam kerja sesukanya, hingga membaca koran dan/ atau bermain *game online* pada jam kerja; karena bila suasana etis telah tumbuh di kalangan birokrasi maka perilaku-perilaku tersebut dapat "diperkarakan" sebagai bentuk pelanggaran etis yang serius. Dan bila kemudian pelanggaran etis ini ditegakkan secara kolektif karena kesadaran bersama sebagaimana dimaksud oleh Denhardt dan Denhardt (2007) dalam paradigma NPS-nya di atas, dan atas pelanggaran etis tersebut dijadikan secara formal sebagai pertimbangan tidak hanya atas kinerjanya melainkan juga jejak rekamnya untuk pertimbangan dalam promosi, mutasi, hingga terminasi pegawai. Dan pada akhirnya, bila hal ini dapat dilakukan secara sistemik, maka kesadaran etis ini akan menjadi *code of conduct* tidak hanya bagi PNS namun juga bagi masyarakat secara keseluruhan. Dan pada kondisi inilah ketujuh tesis Denhardt dan Denhardt di atas baru akan termanifestasi secara nyata.

KESIMPULAN

Bangkitnya kesadaran etis masyarakat merupakan sebuah keniscayaan atas sejumlah anomali dan deviasi yang terjadi dalam praksis administrasi tidak hanya di Indonesia melainkan juga dunia. Dan paradigma

New Public Service yang dibangun oleh Denhardt dan Denhardt (2007) merupakan abstraksi dan akumulasi dari kesadaran etis dimaksud, yang kemudian diformulasi dalam 7 (tujuh) preposisi, yaitu: *Serve Citizens, Not Customers; Seek the Public Interest; Value Citizenship Over Entrepreneurship; Recognize that Accountability Isn't Simple; Serve Rather than Steer; dan Value People, Not Just Productivity.*

Penegakan etika di kalangan penyelenggara negara sudah sedemikian mendesak untuk dilakukan. Tidak hanya karena berbagai deviasi dan anomali yang makin marak menggejala dan hampir tak tertanggulangi oleh kemampuan penegak hukum untuk mengatasinya, namun lebih dari itu adalah untuk membantu mempercepat penegakan hukum itu sendiri. Bangsa Indonesia yang besar ini harusnya tidak boleh terbelenggu oleh satu jalan semata dalam penyelesaian berbagai kasus tindak pidana, melainkan merintis jalan lain yang sesuai dengan budaya dan kepribadian bangsa agar lebih produktif, efisien, efektif, dan mampu berkontribusi secara signifikan terhadap pencapaian tujuan bangsa.

Dalam konteks inilah kehadiran majelis-majelis kode etik di setiap kementerian, lembaga negara, hingga di tingkat satuan-satuan kerja menjadi kebutuhan, bahkan keniscayaan. Agar tersedia banyak jalan bagi bangsa ini untuk

menyelesaikan masalahnya secara optimis dan produktif. Amien..

DAFTAR RUJUKAN

- Atmosudirdjo, Prajudi. *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. 2003. Ghalia Indonesia. Jakarta
- 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
- Encyclopaedia Britannica. 2005. DVD Version
- Denhardt, Janet Vinzant. Robert B. Denhardt. 2007. *“The New Public Service: Serving Not Steering”*. Expanded Edition. M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Kartasasmita, Ginanjar. *Etika Birokrasi dalam Administrasi Pembangunan: Private Limited Tantangan Menghadapi Era Globalisasi*. 1996. Orasi Ilmiah Dies Natalis ke -41 FISIPOL UGM. Yogyakarta, 19 September 1996
- Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary. 2005
- Queen’s English Dictionary. 2005.
- Robbin, Stephen P. *The Administrative Process*. 1980. Prentice Hall of India. New Delhi
- Schreurs, Petra. *The Value(s) of Public Administration*. Journal “Administrative Theory and Praxis”, Vol.27 No.2, Leiden University. 2005
- Zimmerli, Walther Ch. Et al. *Corporate Ethics and Corporate Governance*. 2007. Springer Berlin Heidelberg. New York