

## MENDORONG AKUNTABILITAS BIROKRASI PEJABAT PUBLIK MELALUI ETHICS LEADERSHIP

Yeni Widyastuti

Prodi Ilmu Administrasi negara FISIP Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Jl. Raya Jakarta Km. 4 Serang, Banten

E Mail: yeni\_arh@yahoo.co.id

### Abstrak

Pemahaman tentang etika bagi pejabat publik adalah bahwa para pejabat publik akan bekerja dalam situasi dan kondisi yang serba transparan, akan dinilai oleh banyak pihak terutama masyarakat. Pejabat publik akan dinilai mulai dari kinerjanya, perbuatannya, ucapan-ucapannya, gerak-gerik, mimik dan bahasa tubuhnya, yang mencerminkan tumpuan masyarakat sebagai konsekuensi dari kepercayaan yang diberikan kepada mereka. Etika berperan besar dalam hal ini karena terkait dengan pemikiran sistematis tentang karakter, moralitas serta tindakan-tindakan yang benar. Pemimpin akan menjadi acuan dalam pelaksanaan nilai-nilai etik ini secara praktis, maka setiap perilaku yang dikerjakan seorang pemimpin haruslah berangkat dari niat etik yang ada dalam dirinya sebagai sebuah pertanggungjawaban moral dimana niat dan perbuatan ini harus selaras (koheren), bahwa mereka akan bertindak sesuai dengan apa yang mereka katakan. Sebagaimana Mike Nelson (dalam Said, 2007:330) yang menyatakan bahwa: "...*The ethical intention of leaders and their real-time behaviors must be coherent; leaders must do as they say*"

**Kata kunci:** etika, pejabat public, moral

### PENDAHULUAN

Perspektif filosofis dan moralitas memiliki peranan penting dalam pelaksanaan tugas pengelolaan pemerintahan yang baik. Kinerja para pejabat publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyelesaikan segala pekerjaan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dan kadangkala dibebani dengan pekerjaan yang membutuhkan "keajaiban" (sebagaimana pandangan "*public administration as a mickey mouse*") pekerjaan dengan rutinitas dan formalitas yang berlebihan, dalam rangka memenuhi ekspektasi masyarakat kepadanya. Moral dan etika merupakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seorang pejabat publik yang baik. Kinerja para pejabat publik yang beretika ini, akan tampak dalam pemikiran-pemikiran dan performanya dalam pelaksanaan tugas. Etika sebagai pemandu (*guideline*) akan memberikan arah untuk tindakan mana yang benar dan patut (*proper*) untuk dilakukan.

Seleksi dan promosi pejabat publik akan didasarkan pada pertimbangan catatan moral yang dimilikinya. Catatan ini akan diperoleh dari sikap, perilaku dan laporan-laporan dari masyarakat tentang pribadi masing-masing. Penilaian dari masyarakat ini dicek dan dievaluasi seobyektif mungkin. Dalam rekrutmen pejabat publik masyarakat akan diberikan peluang untuk mengajukan beragam informasi tentang calon pejabat publik dimaksud, misalnya apakah ada keberatan ketika yang bersangkutan telah masuk dalam tahapan seleksi dibandingkan dengan calon

lain melalui media dan mekanisme yang ada, kemudian ada sebuah proses yang disebut *fit and proper test* untuk lebih mendalami dan mengkaji *track record* (jejak rekam) yang bersangkutan. Pejabat publik akan dinilai mulai dari kinerjanya, perbuatannya, ucapan-ucapannya, gerak-gerik, mimik dan bahasa tubuhnya, yang mencerminkan tumpuan masyarakat sebagai konsekuensi dari kepercayaan yang diberikan kepada mereka.

Alasan lain mengapa diperlukan pemahaman tentang etika bagi pejabat publik adalah bahwa para pejabat publik akan bekerja dalam situasi dan kondisi yang serba transparan, akan dinilai oleh banyak pihak terutama masyarakat. Etika berperan besar dalam hal ini karena terkait dengan pemikiran sistematis tentang karakter, moralitas serta tindakan-tindakan yang benar. Mekanisme *check and balanced* akan berjalan dengan menggunakan ukuran etika didalamnya. Etika adalah aturan-aturan yang bersifat ideal dan siap pakai bagi tindakan para pejabat publik dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

Seorang pemimpin yang dipilih oleh rakyat atau masyarakat setempat, diharapkan adalah sosok yang dianggap sebagai individu yang mampu memenuhi ekspektasi serta meningkatkan kualitas pemerintahan dengan baik. Hal ini adalah sejalan dengan alasan atas penerapan otonomi daerah (Treisman, dalam Said, 2005:25) yaitu:

- a. Karena individu tersebut adalah sosok publik yang dianggap memiliki pengetahuan atas kondisi-kondisi lokal

- b. Karena semakin mudah terciptanya kesesuaian antara kebijakan-kebijakan dengan selera dan kebutuhan-kebutuhan lokal
- c. Karena semakin meningkatnya akuntabilitas para pejabat daerah

Dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, diharapkan daya tanggap (*responsiveness*), yang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, antara kepala daerah dengan rakyat akan semakin baik. Masyarakat lokal dengan permasalahan lokalitas antara daerah yang satu dengan daerah yang lain pastilah berbeda. Pencegahan konflik serta perpecahan-perpecahan dalam masyarakat yang kompleks, pemberantasan korupsi dan berbagai persoalan lainnya, akan memerlukan pemecahan yang fleksibel dengan kondisi yang ada. Oleh karenanya respon kebijakan pemimpin lokal (kepala daerah) serta inovasi yang akan dilakukan dalam pengelolaan pemerintahan tentunya juga akan beragam. Etika kepemimpinan yang baik diharapkan dapat menjadi sebuah langkah yang logis untuk mengawali sebuah tata pemerintahan yang baik yang bersih dan bebas KKN.

Kepemimpinan akan sangat berkaitan dengan karakteristik, kemampuan, gaya kepemimpinan, relasi, interaksi serta penilaian-penilaian praktis dari masyarakat. Pemimpin yang baik akan dinilai dari kemampuannya dalam menyelesaikan tugas, keeratan hubungan dengan pengikutnya (*cohesiveness*), moralitasnya, senantiasa belajar dan berusaha untuk memperbaiki dan mengembangkan diri (*continual learning and development*). Masyarakat akan menuntut akuntabilitas dari para pemimpinnya karena mereka mempunyai hak-hak publik yaitu hak untuk tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be kept informed*), dan hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*). Dari latar belakang diatas maka semakin kita sadari bahwa etika sangat berperan dalam mewujudkan akuntabilitas birokrasi para pejabat publik untuk melaksanakan tugas mengelola pemerintahan yang baik.

## PEMBAHASAN

Kode etik merupakan komitmen moral dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban sebagai individu yang memiliki jiwa pengabdian kepada publik. Perhatian kepada kepentingan publik dan tugas-tugas publik cukup banyak dilandaskan pada prinsip-prinsip moral dibandingkan dengan perhatian pada hak individu atau kewajiban pribadi (Dean Acheson dalam Thompson, 2002:xviii). Publik akan melihat sejauhmana prinsip-prinsip moral untuk menentukan pandangan apa yang paling tepat bisa dianut oleh pejabat pemerintah. Dennis F.Thompson (dalam Keban, 2008:165) menyatakan bahwa skandal etika ini memang semakin meluas,

tidak saja disebabkan oleh semakin banyaknya aturan yang membatasi moral pejabat tetapi juga oleh semakin banyaknya tuntutan publik agar pejabat publik harus mengikuti nilai-nilai dasar yang mereka tuntut.

Konflik-konflik etis yang dihadapi pejabat publik muncul dari dua ciri umum jabatan pemerintahan, yaitu sifat representasional artinya mereka memiliki hak dan kewajiban demi kepentingan warga negara yang diwakilinya, dengan kata lain mereka bertindak untuk kita. Kedua, adalah sifat organisasionalnya, dimana mereka bertindak bagi perwakilan dari mana mereka berasal (kelompok pendukung) artinya mereka akan bertindak dengan orang lain. Jadi dalam tugasnya, pejabat publik adalah melayani konstituen mereka serta di pihak lain harus melayani pula kepentingan publik (masyarakat). Sehingga untuk menilai tanggung jawab etis dari seorang pejabat publik mengalami kondisi yang ambigu. Di satu sisi para pejabat tersebut mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan yang dimiliki oleh semua warga negara, sehingga mereka akan dinilai oleh prinsip yang sama yang mengatur semua hubungan moral sementara di sisi lain, karena pejabat bertindak bersama-sama dengan banyak pejabat lain dalam sebuah organisasi maka publik akan mengalami kesulitan untuk meminta tanggung jawab moral tersebut. Hal ini terlihat dalam penanganan kasus korupsi misalnya, tidak semua pihak yang terkait dengan kejahatan tersebut mendapatkan hukuman yang setimpal.

Etika dapat menjadi suatu faktor yang menyukkseskan tetapi di sisi lain dapat memicu kegagalan tujuan kebijakan publik. Kualitas kebijakan akan berkorelasi dengan tingkat moralitas pembuat kebijakan. Begitupun untuk menjalankan sebuah manajemen publik yang baik membutuhkan keniscayaan moralitas atau etika dari para pihak yang terlibat dalam proses tersebut mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi serta hasil akhirnya. Dengan kata lain, tingkat moralitas atau etika para pejabat public akan mempengaruhi pencapaian hasil.

Dalam konteks administrasi publik etika merupakan sebuah filsafat dan *professional standards* (kode etik) atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan public atau administrator publik (Denhardt, 1988 dalam Keban, 2008:168). Pada prakteknya para pejabat publik akan melakukan sebuah diskresi kewenangan dalam beragam wujud mulai dari pengelolaan sumber daya organisasi publiknya, bagaimana berhubungan dengan pemberian pelayanan bagi masyarakat serta dalam pembuatan kebijakan.

Dengan keleluasaan kewenangan yang dimilikinya maka pejabat publik bertanggungjawab untuk mewujudkan akuntabilitasnya dengan baik dalam rangka menumbuhkan kepercayaan pada

masyarakat, akuntabilitas ini harus senantiasa terpenuhi dan oleh karenanya membutuhkan *check and balance* dari masyarakat. Etika berperan penting dalam hal ini atas fungsinya yang berkaitan dengan moralitas, karakteristik serta tindakan apapun yang dilakukan para pejabat public, mempertanyakan benar atau salah. Kontribusi etika tidak sekedar untuk pengawasan namun juga menunjukkan pula bagaimana integritas dan menumbuhkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pejabat publiknya sebagaimana dirangkum oleh OECD (dikutip dari Anwar, 2005:383):

*“As a derivation from ethos the ethos, in its implementation, the code of ethics may have some contributions. It is not just contribute to monitoring and policing behavior, but also promoting integrity and good conduct, seeking some consensus on what is good behavior, and giving public servants some guidance as to how they should act, make decisions and use discretion in their everyday work”*

Para pejabat publik akan senantiasa berhadapan dengan masyarakat yang datang dari beragam latar belakang, beragam tuntutan dimana para pejabat publik dituntut untuk memberikan pelayanan prima, yang adil dan tidak diskriminatif, yang memuaskan, transparan dan akuntabel. Hal ini mewajibkan para pejabat publik untuk senantiasa berpikir jernih, memiliki prinsip kehati-hatian, menjadi pendengar keluhan yang baik dan sebagainya, yang bisa jadi hal ini akan memunculkan perasaan stress dan marah. Maka kecerdasan emosional mereka diperlukan untuk dapat mengelola kondisi seperti ini. Selain itu, kompleksitas dalam organisasi publik adalah berbeda dari organisasi swasta. Menurut Denhardt (sebagaimana dikutip oleh Susanto, 2009:323) organisasi publik dan swasta dibedakan oleh 3 (tiga) hal yaitu *ambiguity, pluralistic decision making and visibility*. *Ambiguity* mengacu pada pengukuran kinerja dalam sector publik yang lebih sulit dioperasionalkan (*ambiguous*). Hal ini terjadi karena keragaman latar belakang masyarakat yang harus dilayani dengan tingkat kepuasannya masing-masing. Salah satu contoh untuk mengukur kinerja sektor publik ini yaitu melalui Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). *Pluralistic decision making* mengacu pada kuantitas kelompok-kelompok dalam setiap pengambilan keputusan dimana organisasi publik melibatkan lebih banyak kelompok kepentingan dengan latar belakang yang beragam. Jika kita kaitkan dengan salah satu teori dalam etika, seringkali kebijakan publik itu menjadi sebuah konsep utilitarianisme dimana sebanyak mungkin manfaat yang didapat maka hal tersebut akan dilakukan. Pejabat publik seringkali mengalami dilemma dalam hal ini karena di satu sisi dia harus membawa aspirasi kelompok pendukungnya (konstituen) tapi di sisi lain berhadapan dengan kelompok kepentingan yang berbeda. *Visibility*

mengacu pada kondisi dimana semua kegiatan dan kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik selalu dimonitor oleh media massa dan masyarakat sehingga prinsip kehati-hatian menjadi prioritas. Masyarakat mempunyai harapan yang tinggi terhadap pejabat publik ini dan berfungsi sebagai alat control atas tindakan apapun yang dilakukan oleh para pejabat publik.

Sosok pemimpin daerah yang cakap dan cerdas dalam mengorganisir dan mensinergikan seluruh potensi yang dimiliki daerahnya menjadi sosok sentral untuk mencapai kesuksesan program pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Menjadi pemimpin itu meliputi bagaimana menggerakkan sumber daya manusia, bagaimana mengatur strategi terbaik dalam organisasi publiknya, maka kolaborasi antara kompetensi terbaik dalam pemahaman dan ketrampilan sosial, teknis dan organisatoris harus dipunyai. Pemimpin harus bisa membangun iklim etika birokrasi yang sehat, bersih dan produktif.

Sebagaimana yang ditulis oleh Mike Nelson (dalam Said, 2007:330) bahwa:

*“It is the leadership that shapes cultural norms – the way things are done in your organization – and the leadership must not only participate in the development of the Code of Conduct and take a proper responsibility for managing implementation, but must then be seen to be modeling the values of your organization in practice. The ethical intention of leaders and their real-time behaviors must be coherent; leaders must do as they say”*

Pemimpin yang baik harus menjadi teladan bagi para pengikutnya. Dalam sebuah organisasi nilai-nilai etika yang ada tidak sekedar dibuat dalam konteks kewajiban organisasi untuk membuatnya, namun juga kewajiban untuk menjalankan implementasinya secara bertanggung jawab. Pemimpin organisasi akan menjadi acuan dalam pelaksanaan nilai-nilai etik ini secara praktis, maka setiap perilaku yang dikerjakan seorang pemimpin haruslah berangkat dari niat etik yang ada dalam dirinya sebagai sebuah pertanggungjawaban moral dimana niat dan perbuatan ini harus selaras (koheren), bahwa mereka akan bertindak sesuai dengan apa yang mereka katakan.

## **PENUTUP**

Jelas sekali bahwa etika sangat diperlukan untuk mendorong terciptanya akuntabilitas birokrasi para pejabat publik. Etika sangat diperlukan untuk melakukan *check and balanced* atas kinerja para pejabat publik. Etika juga dapat digunakan untuk mengontrol perilaku pejabat publik dan bahkan mengarahkan organisasi pelayanan publik untuk mengutamakan nilai-nilai kepentingan publik diatas kepentingan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Damanhuri, DS. 2006. Korupsi, Reformasi Birokrasi dan Masa Depan Ekonomi Indonesia. Lembaga Penerbit FE-UI. Jakarta
- Keban, Yeremias T. 2008. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu. Yogyakarta: Gava Media
- Matondang, H & Bachrum Siregar. 2005. Materi Pokok Etika Birokrasi. Pusklat Pegawai Bandiklat Keuangan Departemen Keuangan Republik Indonesia.
- Said, Mas'ud M. 2005. Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia. Penerbitan Univ. Muhammadiyah Malang (UMM). Malang
- Said, Mas'ud M. 2007. Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia. Malang: UMM Press
- Sinambela, LP., dkk. 2006. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi. Penerbit PT. Bumi Aksara. Jakarta
- Thompson, DF. 2002. Etika Politik Pejabat Negara. Penerbit Yayasan Obor Indonesia. Jakarta

## Biodata Penulis

Yeni Widyastuti menjadi pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Untirta sejak 2004 untuk matakuliah Psikologi Sosial dan Etika Administrasi Negara. Alumnus FIA Universitas Brawijaya (1998) dan mendapatkan beasiswa BPPS Dikti untuk menempuh di Magister Administrasi Publik (MAP) Universitas Jenderal Soedirman (2010). Melakukan berbagai penelitian terutama terkait dengan fokus gender antara lain Studi tentang Anggaran Responsif Gender di Provinsi Banten (2006), Analisis Kasus Tindak Kekerasan Anak dari Perspektif Yuridis dan Fenomenologis (Studi Kasus di Kabupaten Serang) yang dibiayai DP2M Dikti tahun 2006, Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Diskriminasi terhadap Tenaga Kerja Perempuan di Kabupaten Serang (2007). Selain itu kepeminatan lainnya adalah pemberdayaan masyarakat yang memperoleh dana Hibah Bersaing Dikti selama 2 tahun berturut-turut yaitu tentang Model Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin Melalui Program Bimbingan Usaha Kesejahteraan Sosial (Studi Kasus di Kota Serang Propinsi Banten) untuk tahun 2009 dan 2010, penelitian Strategis Nasional yang berjudul Model Pemberdayaan Ekonomi Keluarga Miskin Melalui Pendekatan Kelompok (Studi Kasus di Kabupaten Serang Propinsi Banten) tahun 2009 dan beragam penelitian Dosen Muda maupun Kajian Wanita di lingkungan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa antara lain Netralitas PNS dalam Pilkada Kabupaten Serang (Studi Kasus di Sekretariat Daerah Kab. Serang) tahun 2005, Dampak Kenaikan Harga BBM terhadap Kesejahteraan Buruh (Studi Kasus di Kabupaten Serang) tahun 2007, Indeks Kepuasan Mahasiswa Universitas Sultan Ageng

Tirtayasa tahun 2008, Studi tentang *Citizen Charter's* dalam Menciptakan Pelayanan Prima di Puskesmas Kota Serang tahun 2009 yang dilanjutkan dengan implementasinya melalui sosialisasi sebagai bentuk pengabdian masyarakat bekerjasama dengan Dinas Kesehatan Kota Serang tahun 2010. Pernah dikirim sebagai peserta untuk Program Dosen Magang Dikti tahun 2007 di Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta, mewakili MAP Unsoed dalam Forum Rembug Nasional (FRN) Mahasiswa Pascasarjana Seluruh Indonesia di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tahun 2009. Sejak tahun 2009 menjadi anggota Satuan Pengawas Intern (SPI) Untirta dan dikirim sebagai peserta *Joint Audit* Dikti dengan BPKP tahun 2009 di Indramayu, Jawa Barat.