



STRATEGI PENGUATAN ETIKA DAN INTEGRITAS BIROKRASI DALAM RANGKA PENCEGAHAN KORUPSI GUNA MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN

Hj. Sedarmayanti

Guru Besar Universitas Dr. Soetomo Surabaya
sedarmayanti@yahoo.co.id

Nita Nurliawati

Dosen STIA LAN Bandung Jl. Cimandiri No. 34-38 Bandung
nitanurliawati@yahoo.com

Abstract

Bureaucracy ethics and integrity become the public issue recently. This article copes to analyze reflectively about ethics and bureaucracy integrity problems with various perspective. Recognition, understanding, and implementation of the ethics infrastructure in bureaucratic life, become an important part of the effort of prevention corruption in order to enhance service quality. The availability of guideline, handling system and apparatus management correctly also becomes one of the ethics and bureaucracy integrity reinforcement strategies. Those things are not separated from the purpose of bureaucratic reform that government claimed.

Keywords: Ethics, Integrity, Corruption, Service Quality

A. PENDAHULUAN

Maju mundurnya suatu bangsa ditentukan oleh perilaku birokrasi yang menjadi motor penggerak utama pencapaian visi-misi negara. Aristotle menyatakan bahwa perilaku birokrasi mencerminkan model bagaimana seharusnya publik berpikir dan bertindak seperti dicontohkan oleh mereka yang berada di lingkungan pemerintahan. Dengan demikian para aparatur negara dan birokrasi berperan sebagai guru. Tuntutan kondisi saat ini justru memperlihatkan realitas yang memprihatinkan. Etika dan integritas aparatur, termasuk birokrasi, tengah menjadi sorotan publik.

Berdasarkan data dari Komisi Pemberantasan Korupsi, sejak tahun 2004 sampai September 2012 sudah ada 339 terdakwa koruptor yang ditahan meliputi: 103 orang pejabat Eselon I, II, dan III; 64 orang anggota DPR dan DPRD; 58 orang Bupati/Walikota; dan 58 orang pihak swasta. Jumlah tersebut terus mengalami peningkatan seiring mencuatnya berbagai kasus pelanggaran etika dan korupsi. Bahkan jumlah pejabat daerah yang bermasalah menurut data Kementerian Dalam Negeri sampai akhir November 2012 mencapai 1.091 orang. Jumlah tersebut meliputi 767 berstatus terpidana, 105 terdakwa, dan 173 tersangka, 284 diantaranya adalah kepala daerah termasuk 17 gubernur.

Data terbaru Indeks Persepsi Korupsi (IPK) atau *Corruption Perception Index* (CPI) yang dirilis *Transparency International* Indonesia (TII) pada Desember 2012 menunjukkan bahwa Indonesia

mendapat skor angka 32. Artinya secara regional, Indonesia masih berada di posisi terendah dibanding Singapura (Skor IPK 87), Brunei Darussalam (55), Malaysia (49), Thailand (37), Filipina (34), bahkan dibanding dengan Timor Leste (33) yang merupakan negara baru. Hal tersebut menunjukkan titik kritis pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tuntutan terwujudnya birokrasi yang beretika, berintegritas, serta bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) mendesak untuk direalisasikan. Namun, upaya menegakkan etika dan integritas birokrasi masih menghadapi banyak tantangan, antara lain masih tingginya pelanggaran disiplin dan penyalahgunaan kewenangan, belum dipahami dan diimplementasikannya peraturan perundangan secara konsisten, sistem pengendalian di berbagai tingkatan yang belum efektif, serta masih rendahnya kualitas sumber daya manusia aparatur.

Perilaku birokrasi yang bersih, berwibawa, dan beretika yang menjadi dambaan semua pihak ditentukan oleh banyak faktor. Termasuk komitmen, kompetensi, dan konsistensi semua kalangan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan dan pengawasan tata kelola negara, mencakup unsur aparatur negara, dunia usaha, maupun masyarakat. Bahkan guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang kuat, peran aktor internasional menjadi suatu keniscayaan. Kolaborasi keempat unsur tersebut diperlukan dalam upaya penguatan etika,

integritas, profesionalitas, etos kerja, dan moral para aparatur negara.

Sebagaimana diyakini bersama bahwa pelanggaran etika dan persoalan korupsi yang melibatkan birokrasi atau aparatur negara, mengindikasikan adanya persoalan besar bangsa. Hal itu didasarkan pada realita bahwa birokrasi merupakan ujung tombak penyelenggaraan negara. Oleh karenanya berbagai upaya perlu terus dilakukan guna memperbaiki kehidupan birokrasi. Salah satunya melalui program reformasi birokrasi. Tujuan akhir reformasi birokrasi yaitu terciptanya kualitas pelayanan prima yang dapat dinikmati semua pihak. Hal itu berdasarkan keyakinan bahwa terdapat sinergi positif dan hubungan erat antara reformasi birokrasi dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Setiap penyelenggara negara merupakan pelayan publik dari tingkat tinggi sampai jajaran paling rendah. Dengan demikian penataan birokrasi secara konsisten sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengamanatkan setiap penyelenggara negara untuk mendahulukan kesejahteraan umum melalui cara aspiratif, akomodatif, dan selektif, diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik secara otomatis.

Sejalan dengan itu, pemerintah juga melakukan berbagai strategi akselerasi gerakan reformasi birokrasi melalui serangkaian stimulus inovatif dan positif. Hal tersebut mengindikasikan adanya semangat "berlari kencang" guna mencapai target reformasi birokrasi yang bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan publik. Perbaikan kualitas pelayanan publik melalui upaya reformasi birokrasi harus segera diwujudkan guna mengantisipasi tantangan persaingan global yang semakin tidak mudah di masa yang akan datang.

Berbagai terobosan strategis dalam pelayanan publik yang mengarah pada pelaksanaan prinsip "*mission driven rather than rule driven*" semakin dimungkinkan dan sering diharapkan para pemangku kepentingan. Rangsangan berpikir dan bertindak "*out of the box*" berlandaskan pertimbangan nilai yang dapat dipertanggungjawabkan, bermanfaat dalam skala luas dan berperspektif jangka panjang menjadi salah satu cara untuk mengubah mindset birokrasi yang

terpelihara dalam budaya kerja berbentuk kebiasaan atau rutinitas berdasarkan prinsip "*business as usual*". Hal tersebut dinilai kurang relevan dengan tuntutan perkembangan zaman yang membutuhkan sikap pelayanan responsif, proaktif, didukung aplikasi teknologi tepat guna sehingga dapat mengakses kecepatan dan ketepatan, untuk berkompetisi dalam tataran global berlandaskan transparansi dan akuntabilitas.

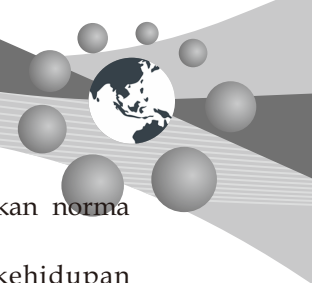
Berbagai cerita sukses berwujud best practices pelayanan publik terus diresonansikan seiring bergulirnya program percepatan reformasi birokrasi. Hal ini tidak jarang menyisakan kontroversi pertanyaan dan pernyataan sikap tentang tingkat kepatuhan terhadap aturan perundangan yang berlaku berdasarkan cara pandang administrasi publik klasik (*old public administration*).

Apabila selama inidominasi pijakan hukum tertulis menjadi acuan utama pengambilan keputusan/tindakan yang mensyaratkan kepatuhan dalam kehidupan birokrasi serta keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan, bagaimana halnya dengan peran hukum tidak tertulis seperti etika, moral dan integritas guna membangkitkan kesadaran perilaku yang baik dan benar? Berpijak pada tuntutan sekaligus tantangan yang dihadapi birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan, maka tulisan ini kemudian mencoba menguraikan dan merefleksikan filosofis nilai yang terkandung dalam etika dan integritas birokrasi dalam rangka mencegah korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan.

B. ETIKA DAN INTEGRITAS BIROKRASI

Etika yang berasal dari bahasa Yunani "*ethos*" merujuk pada karakter, watak, kesusilaan atau adat istiadat. Dalam konteks perilaku manusia, etika merupakan ajaran untuk dapat membedakan yang benar dan salah. Pengertian etika dibatasi dengan dasar nilai moral menyangkut apa yang diperbolehkan atau tidak diperbolehkan, baik atau tidak baik, pantas atau tidak pantas pada perilaku manusia (Ensiklopedia Nasional Indonesia, 1989: 205). Oleh karena itu etika berkaitan dengan nilai individu, kelompok maupun masyarakat tentang tata cara hidup yang dirasa baik serta berlangsung dari generasi ke generasi melalui pewarisan sistem nilai.

Etika berhubungan erat dengan moral, meskipun ruang lingkup moral lebih



sempit. Etika tidak mempunyai kewenangan untuk memerintah/melarang suatu tindakan, namun etika hanya mengajarkan struktur dan teknologinya. Berbeda halnya dengan moral yang dapat berperan sebagai buku pedoman, mengarahkan bagaimana seharusnya individu bertindak dan mempergunakan suatu alat dalam mengambil suatu keputusan. Keberadaan moral terkadang terletak di luar ketaatan kepada peraturan. Dengan demikian moral merupakan karakter dan sifat individu yang khusus, merujuk pada tingkah laku spontan, seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, kejujuran, kebenaran, kebaikan, kebebasan, kesetaraan, keadilan yang semuanya bersifat universal dan terkadang tidak ada dalam aturan hukum.

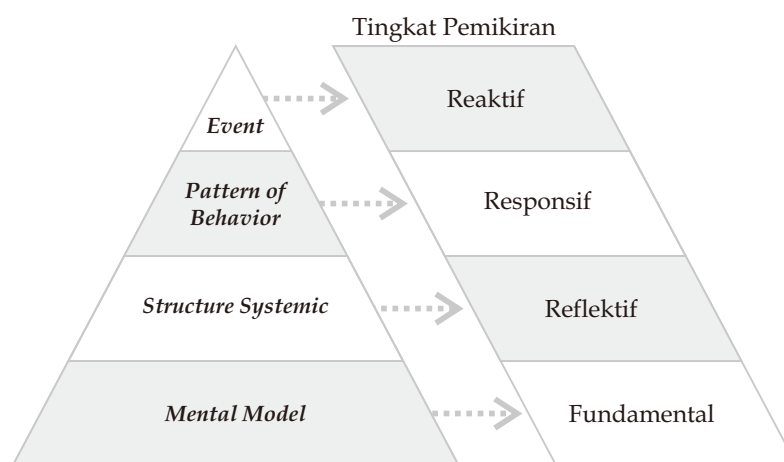
Berawal dari kondisi lemahnya etika dan integritas birokrasi yang menjadi sorotan dan perdebatan publik, maka pemahaman tentang etika memerlukan pemikiran kritis disamping sisi rasionalitas. Pengambilan sumpah jabatan di dalam hotel prodeo pada tersangka kasus korupsi, pengangkatan kembali mantan terpidana kasus korupsi menjadi pejabat publik, pernikahan siri pejabat publik yang sangat singkat, merupakan sebagian kecil potret birokrasi yang mengundang daya kritis publik. Etika seharusnya mengarahkan keputusan/tindakan manusia, bukan atas nama hukum semata, mengikuti perintah leluhur, guru, orang tua, atau atasan, melainkan tumbuh berdasarkan kesadaran bahwa yang dilakukan adalah baik, benar, buruk, atau salah, untuk diri, orang lain maupun berdasarkan keyakinan dan kepercayaan kepada Tuhan YME. Kesemuanya itu tiada lain guna mengarahkan proses kehidupan menuju acuan kebenaran, kebaikan,

dan kemanusiaan meski berlandaskan norma yang tidak tertulis sekalipun.

Realisasinya dalam praktik kehidupan berbangsa, bernegara, bermasyarakat, bahkan kehidupan keluarga dan pribadi, manusia acapkali dihadapkan pada dilema etis yang memungkinkannya secara "terpaksa" bertindak di luar kebiasaan. Perilaku demikian dimungkinkan apabila berpijak pada alasan yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara individu, dalam hubungannya dengan kepentingan publik, serta atas dasar keyakinan terhadap kebenaran ajaran Tuhan. Namun pernyataan sikap demikian bukan hanya memerlukan pengambilan keputusan yang bersikap reaktif atau responsif, tetapi juga membutuhkan tahap pemikiran reflektif dan fundamental.

Disinilah peran etika dan moral dalam membimbing tindakan manusia menghadapi kompleksitas serta keberagaman masalah yang menuntut pengambilan keputusan/tindakan cepat, tepat, dan menghindari konflik kepentingan, terutama dalam konteks kehidupan aparatur di ranah publik. Seperti dikemukakan Maani dan Cavana (2000) tentang Teori Gunung Es (*The Iceberg Theory*) dalam melihat situasi atau permasalahan berikut tingkat pemikiran dan penanganannya ada pada Gambar 1.

Korupsi dan pelanggaran etikadilihat sebagai suatu kasus/kejadian (*event*) yang sebenarnya merupakan perilaku terpola (*pattern of behavior*) berdasarkan kebiasaan yang hampir membudaya, dipengaruhi berbagai faktor yang bersifat sistemik dan terstruktur (*structure systemic*) sehingga penanganannya bukan hanya memerlukan sikap reaktif seperti halnya



Gambar 1. The Iceberg Theory
 Sumber: Maani & Cavana, 2000

pemberian sanksi/hukuman. Bahkan penanganan yang bersifat responsif berupa evaluasi dan formulasi peraturan baru juga dinilai belum cukup. Lebih dari itu diperlukan pemikiran generatif melalui upaya refleksi tentang bagaimana seharusnya tindakan pencegahan merebaknya perilaku negatif tersebut supaya mencapai akar permasalahan yang bersifat fundamental melalui perubahan pola pikir/*mindset/culture-set* atau *mental model*.

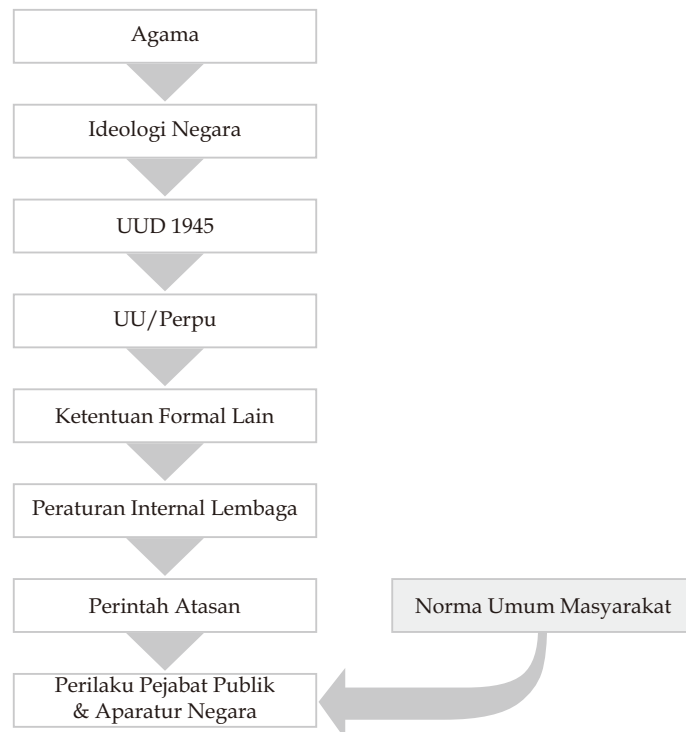
Pendidikan yang bersifat holistik dan integratif, mencakup pendidikan karakter yang mengarah pada proses penguatan keseimbangan aspek intelektual, emosional maupun spiritual melalui keselarasan peran keluarga, sekolah dan masyarakat, perlu terus dikembangkan dan ditingkatkan. Penguatan pemahaman etika dan integritas menjadi bagian penting tanggung jawab pendidikan yang mengarahkan proses pengkajian permasalahan atau kejadian tidak hanya bersifat eksplisit dan reaktif. Namun, penguatan pemahaman etika dan integritas mencakup peningkatan kesadaran moral yang berada pada lapisan dasar, bersifat implisit dan menjadi basis fundamental perwujudan pola perilaku.

Pemahaman mengenai etika dibedakan menjadi etika umum dan etika khusus. Sumber etika umum meliputi: 1) agama; 2) lingkungan

masyarakat umum; 3) peraturan formal; 4) lingkungan pekerjaan; 5) lingkungan ketetanggaan; 6) lingkungan keluarga; 7) hati nurani individual (Saefullah, 2010). Etika umum berisi prinsip-prinsip dasar yang berlaku bagi manusia secara universal. Batasannya adalah lingkungan masyarakat.

Sedangkan etika khusus berisi prinsip-prinsip dasar yang dikaitkan dengan tanggung jawab manusia sebagai anggota masyarakat, berlaku dalam suatu lembaga/kegiatan, biasanya berbentuk kode etik. Sumber etika khusus pejabat publik, aparatur, dan birokrasi meliputi: 1) agama; 2) ideologi negara; 3) UUD 1945; 4) UU/Perpu; 5) ketentuan formal lainnya; 6) peraturan internal organisasi; dan 7) perintah atasan, yang terwujud dalam perilaku pejabat publik dan aparatur negara diadaptasikan dengan norma umum masyarakat. Gambar 2 berikut sumber etika khusus pejabat publik & aparatur negara.

Berdasarkan hierarki sumber etika, baik yang bersifat umum maupun khusus, terlihat bahwa agama memegang peran kunci, menempati posisi utama dan pertama. Oleh karena itu kecenderungan pendidikan yang memisahkan ajaran agama dengan realitas kehidupan nyata atau dikenal dengan paham sekuler, perlu mendapat perhatian dan dikaji ulang. Hal



Gambar 2. Sumber Etika Pejabat Publik & Aparatur Negara

Sumber: Saefullah, 2010.

tesebut dapat menyebabkan semakin menebalnya sekat pemisah atau pengkotakkan pemahaman nilai ideal dengan aspek pragmatisme.

Apabila mencermati hierarki sumber etika umum, terlihat bahwa posisi agama berada di puncak, dan hati nurani berada pada pangkalan terdekat individu, keduanya seolah terpisah jarak yang cukup jauh. Tersekat realitas lingkungan sekitar yang menjanjikan sisi kepraktisan. Padahal hakikatnya, agama dan hati nurani merupakan dua hal yang sifatnya melekat, sangat dekat, dan merupakan aspek fundamental pedoman pengambilan keputusan/tindakan.

Begitu halnya apabila mencermati sumber etika khusus aparatur dan pejabat publik. Landasan agama bersifat mutlak, menjadi sumber utama acuan penetapan ideologi negara dan berbagai bentuk turunan peraturan perundangan lainnya. Namun yang menarik dalam kehidupan birokrasi, perintah atasan yang letaknya paling dekat dengan individu aparatur, seringkali menjadi pedoman dan pertimbangan utama pengambilan keputusan/tindakan dibandingkan sumber etika di atasnya. Tentu saja perintah atasan yang mengarah pada berbagai hal positif, memerlukan tingkat kepatuhan berupa tindakan reaktif atau responsif. Masalah acapkali muncul apabila perintah atasan mengarah pada kecenderungan hal yang bersifat negatif atau menimbulkan potensi pertentangan dengan berbagai peraturan perundangan di atasnya. Situasi dilematis demikian sering terjadi dalam praktik keseharian kehidupan birokrasi dan pola pikir linier nampaknya masih mendominasi pertimbangan pengambilan keputusan/tindakan, dimana para birokrat, pejabat publik, dan aparatur cenderung lebih takut serta lebih menghormati perintah atasan dibanding perintah agama, amanat Pancasila, UUD 1945 atau aturan perundangan lainnya yang lebih tinggi.

Perintah atasan, karena jaraknya paling dekat dengan aparatur dibanding sumber etika lainnya, sifatnya pun lebih konkrit. Artinya, apabila mengikuti atau melanggar perintah atasan, penghargaan/sanksi (*reward/punishment*) dapat langsung terlihat dan dirasakan dalam kurun waktu tidak terlalu lama. Berbeda halnya dengan perintah/larangan agama yang bersifat abstrak. Begitu pula dengan pelaksanaan peraturan perundangan lainnya yang memerlukan proses lebih lama dalam

perwujudan penghargaan/sanksi, dan tidak secepat pelaksanaan perintah atasan.

Cara pandang demikian dipengaruhi oleh pemahaman dan kesadaran melihat permasalahan berdasarkan tingkat permukaannya saja, melalui cara berpikir reaktif dengan melihat sisi pragmatis atau kepraktisan yang terkadang bersifat sesaat atau bermanfaat dalam jangka pendek. Dampak dari penanganan suatu masalah/gejala yang berorientasi pada aspek pragmatisme bahkan hedonisme, terkadang baru dapat dievaluasi dan dijadikan bahan pembelajaran dalam kurun waktu beberapa tahun kemudian. Oleh sebab itu perubahan kebiasaan pengambilan keputusan/tindakan berkenaan dengan pola perilaku dan pola pikir, memerlukan bimbingan secara terus menerus melalui proses pendidikan, pelatihan serta pembelajaran yang bersifat komprehensif.

Meskipun demikian, dalam tataran praktik, etika Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam kehidupan bernegara, berorganisasi, bermasyarakat, terhadap diri sendiri, dan sesama PNS, secara rinci telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Peraturan pemerintah tersebut mengatur etika PNS sebagai berikut:

1) Etika bernegara meliputi:

- Melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Mengangkat harkat dan martabat bangsa dan negara;
- Menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam NKRI;
- Mentaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas;
- Akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa;
- Tanggap, terbuka, jujur, dan akurat serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijakan dan program pemerintah;
- Menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya negara secara efisien dan efektif;
- Tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.

2) Etika berorganisasi meliputi:

- Melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
- Menjaga informasi yang bersifat rahasia;

- ▶ Melaksanakan setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
 - ▶ Membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
 - ▶ Menjalin kerjasama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
 - ▶ Memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
 - ▶ Patuh dan taat terhadap standar operasional dan tata kerja;
 - ▶ Mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
 - ▶ Berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.
- 3) Etika bermasyarakat mencakup:
- ▶ Mewujudkan pola hidup sederhana;
 - ▶ Memberikan pelayanan dengan empati, hormat, dan santun tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
 - ▶ Memberikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil serta tidak diskriminatif;
 - ▶ Tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat;
 - ▶ Berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.
- 4) Etika terhadap diri sendiri meliputi:
- ▶ Jujur, terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
 - ▶ Bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;
 - ▶ Menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan;
 - ▶ Berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, ketrampilan, dan sikap;
 - ▶ Memiliki daya juang yang tinggi;
 - ▶ Memelihara kesehatan jasmani dan rohani;
 - ▶ Menjaga keharmonisan dan keutuhan keluarga;
 - ▶ Berpenampilan sederhana, rapih, dan sopan.
- 5) Etika terhadap sesama PNS meliputi:
- ▶ Saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan;
 - ▶ Memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama PNS;
 - ▶ Saling menghormati antara teman sejawat, baik secara vertikal maupun

horisontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;

- ▶ Menghargai perbedaan pendapat;
- ▶ Menjunjung tinggi harkat dan martabat PNS;
- ▶ Menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama PNS;
- ▶ Berhimpun dalam satu wadah Korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua PNS dalam memperjuangkan hak-haknya.

Dengan demikian dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari, setiap PNS wajib bersikap dan berpedoman pada etika PNS. Selain itu, pemberlakuan Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 yang menjelaskan adanya 17 kewajiban dan 15 larangan bagi PNS, memerlukan penguatan etika ke dalam bentuk integritas. Penguatan dimaksud diantaranya melalui penyelarasan pemahaman, pembangunan komitmen, penegakkan hukum/sanksi dan pemberian *reward*/penghargaan yang layak, tepat, serta akurat bagi para aparatur termasuk PNS.

Berbeda halnya dengan etika yang mengarah pada acuan nilai dan norma yang dijadikan pedoman dalam mengambil keputusan untuk bertindak, pemahaman integritas merujuk pada kejujuran dan kebenaran yang merupakan akurasi dari tindakan seseorang. Integritas didefinisikan sebagai kondisi menceritakan kebenaran pada diri sendiri (Said, 2012). Integritas merupakan konsep yang menunjukkan konsistensi tindakan, nilai dan sikap. Integritas merupakan kebalikan dari kemunafikan. Dalam konteks akuntabilitas, integritas berfungsi sebagai ukuran kesediaan menyesuaikan sistem nilai untuk memelihara atau meningkatkan konsistensi. Gostik dan Telford (2003) mengutarakan sepuluh karakteristik yang secara konsisten diperlihatkan oleh orang-orang berintegritas:

- ▶ Menyadari bahwa hal-hal kecil itu penting
- ▶ Menemukan yang benar (saat orang lain hanya melihat warna abu-abu)
- ▶ Bertanggung jawab
- ▶ Menciptakan budaya kepercayaan
- ▶ Menepati janji
- ▶ Peduli terhadap kebaikan yang lebih besar
- ▶ Jujur namun rendah hati
- ▶ Bertindak bagaikan tengah diawasi
- ▶ Mempekerjakan integritas
- ▶ Konsisten

Pentingnya integritas tercermin dalam sebuah ungkapan yang menyatakan bahwa *"when you are looking at the characteristics on how to build your personal life, first comes integrity; second, motivation; third, capacity; fourth, understanding; fifth, knowledge; and last & least, experience"*. Integritas menempati posisi pertama yang mencerminkan karakteristik individu dalam membangun kehidupan pribadinya, diikuti motivasi, kapasitas, pemahaman, pengetahuan, dan pengalaman. Bahkan lebih lanjut dinyatakan bahwa: *"without integrity, motivation is dangerous; without motivation, capacity is impotent; without capacity, understanding is limited; without understanding, knowledge is meaningless; without knowledge, experience is blind"*. Tanpa integritas motivasi bisa menjadi bahaya, tanpa motivasi kapasitas menjadi tidak berdaya, tanpa kapasitas pemahaman menjadi terbatas, tanpa pemahaman pengetahuan menjadi tidak bermakna, tanpa pengetahuan pengalaman menjadi buta. (<http://www.divinecaroline.com/22188/109356-integrity>)

Birokrasi berintegritas manakala bertindak konsisten, sesuai dengan nilai dan kebijakan organisasi serta kode etik profesi PNS. Berkenaan dengan aspek akuntabilitas, maka integritas berfungsi sebagai ukuran kesediaan menyesuaikan sistem nilai untuk memelihara atau meningkatkan konsistensi.

Pentingnya etika dan integritas birokrasi memerlukan pemahaman lebih jauh tentang konsep dan karakteristik birokrasi. Birokrasi merupakan jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas administrasi dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis (Blau dan Meyer, 1971). Birokrasi menjadi kontributor terkemuka dalam pengembangan teori perilaku organisasi. Birokrasi diperlukan dalam negara dengan berbagai alasan:

- 1) Birokrasi merupakan struktur sosial yang terorganisir secara rasional dan formal; Jabatan-jabatan dalam organisasi diintegrasikan ke dalam keseluruhan struktur birokrasi.
- 2) Birokrasi disusun sebagai hierarki otoritas yang terelaborasi, mengutamakan pembagian kerja secara rinci, yang dilakukan melalui sistem administrasi, khususnya oleh aparat pemerintah.

Etika dan integritas birokrasi merujuk pada pembangunan standar/norma/moralitas yang

berlaku dalam bentuk etika publik. Nilai dasar birokrasi yang dikenal sehari-hari oleh PNS merupakan nilai yang hidup dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa, yaitu:

- 1) Ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945;
- 3) Semangat nasionalisme;
- 4) Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan;
- 5) Ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- 6) Penghormatan terhadap hak asasi;
- 7) Tidak diskriminatif;
- 8) Profesional, netral, dan bermoral tinggi; serta
- 9) Semangat.

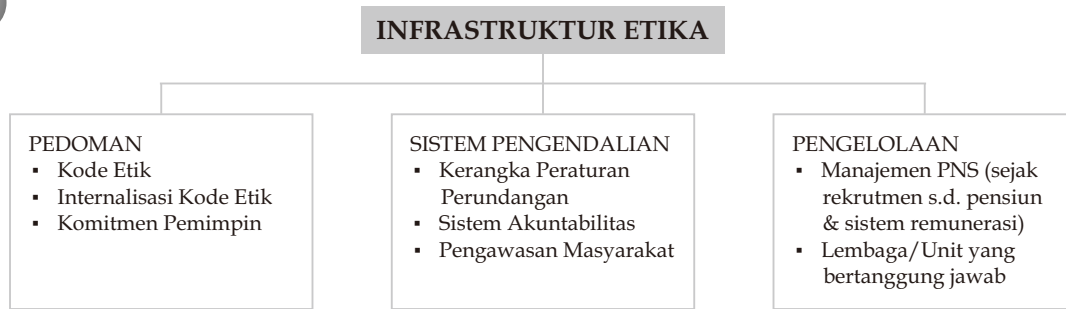
B. PENGUATAN ETIKA DAN INTEGRITAS BIROKRASI MELALUI INFRA-STRUKTUR ETIKA

Penguatan etika dan integritas birokrasi dalam upaya pencegahan korupsi merujuk pada konsep berpikir *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD, 1996). Konsep ini menekankan pada tiga infrastruktur etika yaitu: Pedoman, Sistem Pengendalian, dan Pengelolaan.

Pedoman, mengatur kode etik, internalisasi kode etik dan komitmen pemimpin. Sistem pengendalian mengatur kerangka peraturan perundangan, sistem akuntabilitas, pengawasan masyarakat. Pengelolaan mengatur bagaimana sebaiknya manajemen PNS dilaksanakan, mulai rekrutmen, sampai pensiun, termasuk pengaturan sistem remunerasi, serta pengelolaan lembaga/unit kerja yang bertanggungjawab dalam penguatan etika dan integritas birokrasi. Infrastruktur etika digambarkan pada Gambar 3.

Infrastruktur etika menjadi suatu kebutuhan manakala penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) sampai saat ini masih belum sesuai harapan. Masalah yang muncul berkaitan lemahnya etika dan integritas birokrasi, seperti ditunjukkan dengan belum optimalnya implementasi peraturan perundangan pencegahan korupsi, belum terwujudnya sistem akuntabilitas yang efektif, serta masih lemahnya pengawasan masyarakat dan komitmen pemimpin.

Berkenaan dengan pelayanan publik, salah satu kelemahan mendasar yang ditemukan



Gambar 3.
Infrastruktur Etika

Sumber: OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)

menyangkut masalah moralitas. Etika dan moralitas sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik. Padahal etika merupakan salah satu elemen sangat menentukan bagi keberlangsungan organisasi birokrasi yang bebas korupsi. Birokrasi yang beretika dapat meningkatkan kepuasan publik yang dilayani, sekaligus mendukung keberhasilan organisasi pelayanan publik. Permasalahan tersebut tidak bersifat mandiri, namun saling terkait sehingga penyelesaiannya harus dilakukan pemerintah secara komprehensif. Delapan elemen dan fungsi infrastruktur etika menurut OECD meliputi:

- 1) Komitmen politis (*political commitment*). Politisi harus menyatakan bahwa etika penting, menjadi pedoman/ccontoh dan mendukung perilaku yang baik dengan sumber yang memadai;
- 2) Kerangka hukum yang efektif (*effective legal framework*). Didalamnya mencakup berbagai aturan hukum yang mengatur standar perilaku dan penegakkan implementasinya;
- 3) Mekanisme akuntabilitas yang efisien (*efficient accountability mechanisms*). Mencakup prosedur administratif, audit, evaluasi kinerja lembaga, konsultasi dan mekanisme mengatasi kegagalan/penyimpangan;
- 4) Aturan perilaku (*code of conduct*). Mencakup: pernyataan nilai-nilai, peranan, tanggung jawab, kewajiban dan pembatasan;
- 5) Mekanisme sosialisasi yang profesional (*professional socialisation mechanisms*). Meliputi: pendidikan dan pelatihan;
- 6) Kondisi pelayanan publik yang mendukung (*supportive public service conditions*). Pelayanan adil, wajar, pembayaran wajar, aman;
- 7) Lembaga koordinasi etika (*an ethics coordinating body*);

- 8) Masyarakat sipil yang aktif (*an active civic society*). Termasuk peran media sebagai pengawas aktivitas pemerintah.

Delapan elemen tersebut diaplikasikan untuk melayani 3 fungsi:

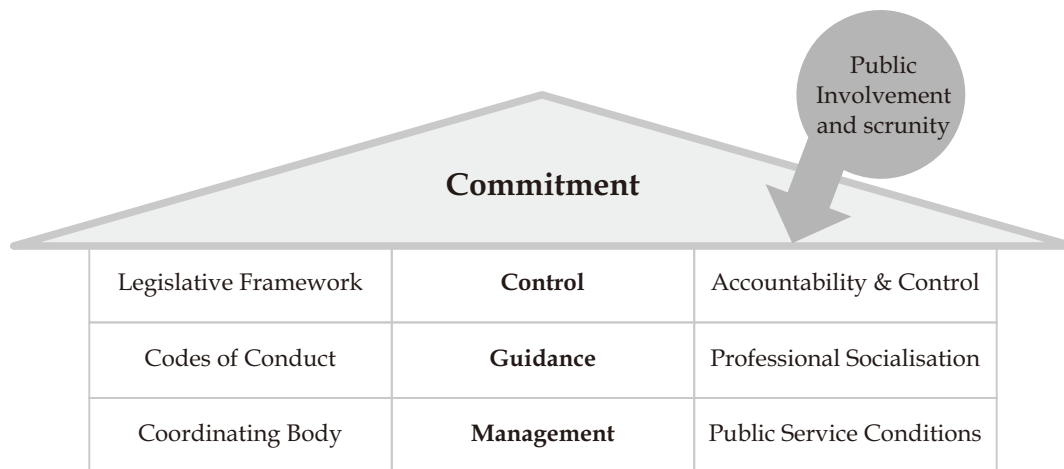
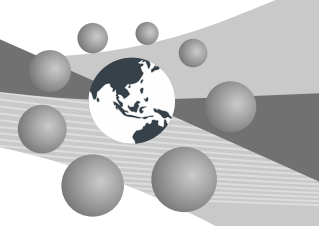
- 1) Pengendalian (*control*)
Pengendalian dicapai melalui 3 elemen: kerangka legal yang memungkinkan investigasi independen, mekanisme akuntabilitas yang efektif dan keterlibatan pengawasan publik.
- 2) Pedoman (*guidance*)
Pedoman dicapai melalui 3 elemen: komitmen yang diartikulasikan dari kepemimpinan, kode etik perilaku yang mengekspresikan nilai-nilai dan standar, aktivitas sosialisasi profesional.
- 3) Pengelolaan (*management*). Perealisisan melalui 2 elemen: kondisi pelayanan publik yang didasarkan kebijakan sumber daya manusia efektif dan koordinasi infrastruktur melalui badan pengelolaan, lembaga/ lembaga kode etik.

Penerapan tiga fungsi tersebut sangat tergantung kepada konteks negara masing-masing, khususnya konteks budaya dan administratif politis. Kombinasi antara elemen dengan fungsi diutarakan pada kerangka infrastruktur etika pada Gambar 4.

Selanjutnya infrastruktur etika mencakup: pedoman, sistem pengendalian dan pengelolaan. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Pedoman

Menurut OECD, pedoman infrastruktur etika mencakup kode etik perilaku, internalisasi kode etik, serta komitmen kepemimpinan. Pedoman digunakan sebagai landasan berperilaku yang diuraikan sebagai berikut:



Gambar 4.
Kerangka Infrastruktur Etika
Sumber: OECD, 1996

a. Kode Etik

Kode etik adalah sistem norma, nilai dan aturan profesional tertulis, yang secara tegas menyatakan apa yang benar dan baik, atau apa yang tidak benar dan tidak baik bagi seseorang yang menyanggah profesi tertentu (*professional*). Tujuan perumusan kode etik yaitu agar terwujud profesionalisme dengan memberikan jasa terbaik kepada pemakai, nasabah, atau publik yang dilayani. Kode etik mencegah perbuatan tidak profesional yang merupakan ketaatan naluriah bersatunya pikiran, jiwa dan perilaku tenaga profesional. Ketaatan itu terbentuk dari setiap orang bukan karena paksaan. Meskipun demikian kode etik bukan merupakan aturan yang kaku, tetapi dapat disesuaikan dengan perkembangan zaman. Kode etik disusun oleh organisasi profesi sehingga setiap keahlian tugas memiliki kode etik tersendiri. Contohnya kode etik: dokter, guru, pustakawan, pengacara. Pelanggaran kode etik diadili oleh pengadilan, namun melanggar kode etik tidak selalu berarti melanggar hukum.

Bailey dalam Denhardt (1995) menjelaskan tiga tahapan membangun dan merealisasikan kode etik yaitu: pertama, perlu adanya pengertian yang bersifat filosofis tentang prinsip-prinsip yang mendasari pembentukan kode etik. Hal tersebut mencerminkan pentingnya argumentasi yang bersifat fundamental dan mendasar, diiringi nalar berbentuk *sound of reasoning*; kedua, perlu adanya keterlibatan aktif yang bersifat konsisten tentang pertimbangan-pertimbangan etis perumusan

kode etik melalui refleksi pribadi dan dialog antar individu. Refleksi dan dialog merupakan dua kata kunci merumuskan kode etik yang reliable; ketiga, perlu adanya kepemimpinan yang kuat dalam membangun etika organisasi melalui penciptaan, pembelajaran dan pelatihan pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan prioritas moral dalam setiap kebijakan organisasi. Tentu saja pertimbangan moral yang diambil pemimpin yang kompeten berpijak pada argumentasi dan landasan filosofis kuat, didukung kemampuan berkomunikasi melalui dialog yang penuh makna sehingga memperkuat pemahaman dan kesadaran penerapan *code of ethics* sebagai *code of conduct*.

Berdasarkan ketentuan kode etik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, pejabat pembina kepegawaian masing-masing instansi menetapkan kode etik instansi, dan organisasi profesi di lingkungan Pegawai Negeri Sipil menetapkan kode etiknya masing-masing. Kode etik masing-masing instansi disusun dan ditetapkan berdasarkan karakteristik masing-masing instansi dan organisasi profesi. PP No. 42 Tahun 2004 juga mengamanatkan pembentukan majelis kode etik di tiap instansi yang bertugas menegakkan kode etik. Majelis ini memberikan pertimbangan kode etik kepada pejabat yang berwenang mengambil keputusan atas pelanggaran kode etik yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil.

b. Internalisasi Kode Etik

Secara etimologis, internalisasi menunjuk pada proses yaitu proses memasukkan aspek nilai etika berwujud kode etik ke dalam diri individu, kelompok atau organisasi. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan internalisasi sebagai penghayatan, pendalaman, penugasan secara mendalam yang berlangsung melalui pembinaan, bimbingan dan sebagainya.

Dengan demikian internalisasi merupakan proses memasukan nilai pada seseorang yang akan membentuk pola pikir dalam melihat makna, realitas, dan pengalaman. Nilai tersebut bisa dilihat dari berbagai aspek: agama, budaya, sosial, ekonomi, politik, administrasi dan lain-lain. Pemaknaan atas nilai, mewarnai pemahaman dan sikap manusia terhadap diri, lingkungan serta kenyataan di sekelilingnya. Internalisasi tidak dapat lepas dari pembinaan agama melalui proses pemahaman dan penghayatan nilai religius berpadu nilai pendidikan di lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat sehingga membentuk sistem kepribadian yang mencerminkan karakter/watak.

Berdasarkan kerangka psikologis, internalisasi diartikan sebagai penggabungan dan penyatuan sikap, standar tingkah laku, pendapat, dan lain-lain di dalam kepribadian. Freud meyakini bahwa superego, atau aspek moral kepribadian berasal dari internalisasi sikap-sikap parental melalui bimbingan orang tua. Proses internalisasi yang dikaitkan dengan pembinaan pegawai dalam hal ini birokrat, aparatur, peserta didik, atau anak asuh, dapat melalui tiga tahap yaitu:

- 1) Tahap transaksi nilai. Tahap ini merupakan proses yang dilakukan pendidik atau pembina dalam menginformasikan nilai baik, kurang atau tidak baik. Pada tahap ini hanya terjadi komunikasi verbal antara pendidik/pembina dan peserta didik/pegawai.
- 2) Tahap transformasi nilai. Suatu tahap pendidikan nilai melalui komunikasi dua arah, atau interaksi pegawai/peserta didik dengan pembina/pendidik bersifat timbal-balik.
- 3) Tahap transinternalisasi. Tahap ini lebih mendalam dari tahap transformasi, dilakukan melalui komunikasi verbal,

sikap mental dan kepribadian. Pada tahap ini komunikasi kepribadian berperan secara aktif.

Proses internalisasi harus berjalan sesuai dengan tahap tumbuh kembang. Artinya, setiap individu memiliki tingkat kesiapan dan kesadaran yang berbeda, sehingga proses pemasukan nilai ke dalam kepribadian tidak selalu harus sama. Internalisasi merupakan pusat proses perubahan kepribadian yang merupakan dimensi kritis pada perubahan diri manusia, termasuk di dalamnya pemahaman makna dan nilai atau implikasi respons terhadap arti. Oleh karenanya internalisasi kode etik birokrasi merupakan sebuah proses atau cara menanamkan nilai normatif, yang menentukan tingkah laku yang diinginkan bagi sistem yang mendidik sesuai dengan tuntutan birokrasi menuju terbentuknya kepribadian Pegawai Negeri Sipil yang berakhlak mulia.

Internalisasi kode etik selain dipengaruhi oleh sistem kepribadian yang dibentuk berdasarkan pemahaman nilai agama dan pendidikan, juga ditentukan oleh lingkungan kerja, dimana kode etik tersebut diberlakukan. Keteladanan dan konsistensi pimpinan menjadi kunci utama berhasil tidaknya proses internalisasi kode etik di suatu organisasi. Demikian halnya faktor iklim dan budaya organisasi menjadi aspek penting yang perlu mendapat perhatian dalam tahap internalisasi kode etik.

c. Komitmen Pemimpin

Sehebat apapun pedoman etika dibuat di atas kertas, tanpa komitmen dari pemimpin untuk mengaktualisasikannya dalam perilaku keseharian, kemungkinan akan kecil pengaruhnya dalam mendorong perbaikan kehidupan organisasi. Komitmen berkaitan erat dengan dedikasi yang berasal dari kata *dedicates*. Bersumber dari *dedicare* berarti "to consecrate" dan atau "to declare". Istilah ini dipakai untuk menjelaskan sikap, fokus kepada sesuatu yang disembah/diagungkan, atau sesuatu yang memiliki tujuan tertinggi. Pengertian komitmen merujuk pada beberapa hal. Pertama, komitmen menjelaskan tentang sikap iman/kepercayaan yang terwujud dalam bentuk ketaatan dan kesetiaan kepada Tuhan YME. Kedua, komitmen organisasi yaitu janji untuk



meneguhkan organisasi. Ketiga, komitmen kepada tugas (*task-duty*). Komitmen ini ditandai adanya dedikasi kerja berdasarkan disiplin tangguh seutuhnya (*dedicated to self disciplines, family disciplines, and organization disciplines*), dedikasi kepada kualitas total (*total quality*), dan dedikasi untuk mengelola kinerja tinggi (*high performance management*). Komitmen kerja inilah yang menjamin terwujudnya keberhasilan upaya memimpin optimal mencapai produktivitas, kualitas, dan daya inovasi tinggi.

Komitmen serta dedikasi pemimpin dan bawahan yang dibangun di atas budaya kualitas, hanya akan berguna apabila berfokus pada kepentingan organisasi. Fokus pada kepentingan organisasi adalah tekad dan upaya bersama menuju penguatan organisasi. Sebaliknya, organisasi akan runtuh apabila setiap individu, baik pemimpin maupun orang yang dipimpinnya hanya fokus kepada kepentingan pribadi atau kelompok. Dalam konsep kepemimpinan, integritas adalah faktor kepemimpinan yang sangat penting (Maxwell, 2004). Komitmen yang sebenarnya ditunjukkan oleh siapapun termasuk para pemimpin adalah ketika bertindak, bukan ketika berpikir atau berbicara.

2. Sistem Pengendalian

Pengendalian merupakan kegiatan mengukur dan mengoreksi kinerja organisasi beserta pelaksanaannya, guna memastikan bahwa aktivitas yang dilakukan selaras dengan tujuan organisasi. Selain itu pengendalian juga diartikan sebagai usaha atau aktivitas untuk menjamin dan mengarahkan pekerjaan yang dilaksanakan agar berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, atau hasil yang dikehendaki sebagaimana ketentuan dan kebijakan yang berlaku (Silalahi, 2002).

Ruang lingkup pengendalian mencakup adanya kerangka peraturan perundangan, sistem akutabilitas, dan pengawasan masyarakat.

a. Kerangka Peraturan Perundangan

Sistem peraturan perundangan adalah satu kesatuan seluruh peraturan perundangan yang saling berhubungan, sehingga merupakan sub sistem yang terintegrasi dan tidak bertentangan satu dengan lainnya. Pasal 1 butir 2 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dilihat dari sisi materi muatannya, peraturan perundangan bersifat mengatur secara umum dan abstrak, tidak konkrit dan individual seperti keputusan penetapan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa.

Selain jenis Peraturan Perundang-undangan termaksud, Pasal 8 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam praktik, selain jenis peraturan perundangan sebagaimana dimaksud, terdapat pula peraturan lain sebagai produk hukum yang bersifat mengatur. Adapun nama produk hukum, terutama jenis Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri, masih terdapat ketidakseragaman. Beberapa produk hukum yang dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri ada yang dinamakan Keputusan (Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri). Kedua produk hukum tersebut, sepanjang materi muatannya mengatur, dimasukkan dalam kategori Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri.

Sistem pengendalian etika birokrasi sebagaimana dijelaskan di awal tercantum dalam kerangka peraturan perundangan yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis. Eksistensi hukum tidak tertulis dalam mengendalikan perilaku birokrasi dinyatakan dalam OECD *Public Management Policy Brief* dalam paper yang berjudul *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries* bahwa "Sound ethics management not

only sets standards of behavior, but also monitors compliance with these standards". Berbagai aturan berbentuk kerangka peraturan perundangan sering dirumuskan untuk mengatur perilaku aparatur, namun dilihat pula dari tingkat kepatuhannya. Beragam aturan yang mengendalikan pola perilaku aparatur dan birokrasi dinilai m e n g h a d a p i k e n d a l a d a l a m pengimplementasiannya. Bahkan beberapa tahun terakhir, banyak dijumpai tumpang tindih peraturan perundangan atausaling bertentangan yang menghambat konsistensi pelaksanaannya. Oleh karenanya peraturan perundangan memerlukan pengkajian, analisis dan evaluasi agar berlaku efektif sesuai perkembangan zaman.

b. Sistem Akuntabilitas

Akuntabilitas mengandung unsur kejelasan fungsi dalam organisasi dan cara m e m p e r t a n g g u n g j a w a b k a n n y a . Akuntabilitas diperlukan agar setiap lembaga negara dan penyelenggara negara melaksanakan tugasnya secara bertanggung jawab. Setiap penyelenggara negara harus melaksanakan tugasnya secara jujur dan terukur sesuai ketentuan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berlaku serta menghindari penyalahgunaan wewenang. Akuntabilitas bukan sekedar formalitas di atas kertas. Akuntabilitas yang dimaksud mengarah pada kewajiban untuk menjawab (*obligation to answer*), dan bukan sekedar kewajiban untuk bertindak (*obligation to act*) yang sering tumpang tindih dengan pengertian *responsibilitas*. Akuntabilitas bersifat multi dimensi, bukan sekedar akuntabilitas administratif yang ada di permukaan, namun lebih dari itu mencakup akuntabilitas publik dan akuntabilitas spiritual yang sifatnya lebih luas dan bertingkat.

c. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah bentuk kontrol sosial dari masyarakat terhadap pemerintah yang telah diberi amanah untuk mengelola sumber daya negara. Pengawasan masyarakat dilakukan oleh anggota masyarakat atau sekelompok orang atas nama masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan masyarakat tercipta karena adanya pengakuan dan kepatuhan pada

norma atau ideologi kelompok yang ada dalam suatu masyarakat atau organisasi. Pengawasan masyarakat dijalankan berlandaskan ideologi dan budaya. Ideologi atau budaya diartikan sebagai suatu kumpulan sistem kepercayaan kelompok masyarakat yang memberi pedoman bagi setiap orang dalam kelompoknya untuk bertindak. Dengan demikian, ideologi, kepercayaan atau budaya dapat mempengaruhi tindakan/perbuatan suatu pihak sesuai dengan norma yang ditetapkan.

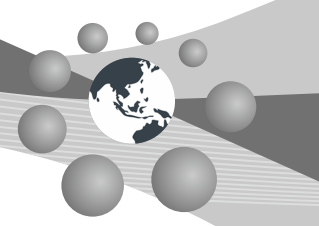
Pengawasan masyarakat dilakukan melalui tiga jalur: 1) pengawasan langsung oleh masyarakat; 2) pemberitaan media massa; 3) pengawasan legal yang ditetapkan oleh Undang-undang, yaitu dilakukan DPR/DPRD. Pengawasan masyarakat dilakukan secara informal oleh publik/masyarakat secara luas, misal: kelompok penekan, organisasi asosiasi, LSM, dan kelompok lain yang berkepentingan.

Berbeda halnya dengan pengawasan melekat yang dilakukan oleh tiap individu dan pimpinan, pengawasan masyarakat berpijak pada realitas bahwa masyarakatlah representasi pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan demokrasi. Oleh karenanya pengendalian perilaku birokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan pengawasan masyarakat supaya program atau rencana kerja pemerintah berjalan sesuai kaidah ketentuan umum yang berlaku. Begitu halnya dengan perilaku aparatur, perlu pengawasan masyarakat karena aparatur adalah model dari perilaku yang seharusnya ditampilkan oleh masyarakat.

3. Pengelolaan

Pengelolaan menurut Harsojo (1977) merupakan serangkaian usaha yang bertujuan menggali dan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya. Pengelolaan merupakan rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan, dan pengawasan dengan tujuan menggali dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara efektif untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan.

Organisasi yang efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya harus dikelola secara profesional. Pengelolaan organisasi yang profesional akan membentuk budaya organisasi



yang profesional. Secara berkala, manajemen melakukan evaluasi atas kinerja organisasi, sehingga bila arah yang ditempuh organisasi tidak sesuai dengan visi yang telah disepakati, maka harus segera dikoreksi dan dievaluasi. Infrastruktur etika yang termasuk dalam pengelolaan mencakup manajemen PNS dan lembaga/unit yang bertanggung jawab dalam pengelolaan PNS.

a. Manajemen PNS

Dalam rangka mencapai visi organisasi, seluruh perangkat organisasi yang digerakkan pimpinan membuat strategi dan teknik analisis lapangan yang dilanjutkan dengan perencanaan tugas, meliputi *Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling* (POAC). Aspek perhatian pengelolaan dititikberatkan pada aspek sumber daya manusia, khususnya sumber daya aparatur. Agenda reformasi, khususnya reformasi di bidang hukum, peradilan, birokrasi dan administrasi menuntut perhatian peningkatan pengelolaan sumber daya aparatur. Secara khusus, dalam upaya menangani birokrasi lebih cenderung fokus pada reformasi para penyelenggara birokrasi/aparatur. Mengenai penyelenggara birokrasi, aspek pembinaan Pegawai Negeri Sipil mendapat peran sangat penting untuk menciptakan sosok aparatur profesional, bersih, mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, sehingga diperlukan mekanisme pembinaan melalui manajemen kepegawaian berbasis kompetensi. Pengelolaan SDM Aparatur memiliki fungsi yang saling terkait, antara lain:

- 1) Fungsi perencanaan (*planning*)
Mencakup rencana pengelolaan SDM organisasi jangka pendek dan jangka panjang, yang berkaitan dengan operasionalisasi organisasi dan kelancaran kerja yang ada di dalamnya.
- 2) Fungsi pengadaan (*procurement*)
Meliputi usaha untuk memperoleh jumlah dan jenis SDM yang diperlukan untuk mencapai sasaran organisasi yang tepat, baik, dan benar.
- 3) Fungsi pengembangan (*development*)
Berkaitan erat dengan peningkatan ketrampilan dan kemampuan yang diupayakan melalui jalur pelatihan maupun pendidikan terhadap SDM yang ada, dalam bentuk pengembangan diri

untuk semua karyawan.

- 4) Fungsi pemeliharaan (*maintenance*)
Berkaitan dengan upaya dalam mempertahankan kemauan dan kemampuan minat kerja SDM yang dilakukan melalui penerapan beberapa program yang dapat meningkatkan loyalitas dan kebanggaan kerja.
- 5) Fungsi penggunaan (*use*)
Menekankan pada pelaksanaan tugas dan pekerjaan serta jenjang peningkatan posisi SDM.

Kebijakan pembangunan SDM aparatur yang di dalamnya termasuk Pegawai Negeri Sipil (PNS), antara lain diarahkan untuk meningkatkan budaya kerja aparatur bermoral, profesional, produktif dan bertanggung jawab, guna menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui berbagai program dan prioritas program pembangunan yang terfokus pada komponen sistem manajemen kepegawaian, penyempurnaan peraturan perundangan kepegawaian, serta optimalisasi pengembangan dan pemanfaatan *e-government*, dan dokumen arsip negara (Badan Kepegawaian Negara).

Saat ini pemerintah bersama DPR sedang membuat Rancangan Undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertolak pada prinsip dasar pengelolaan aparatur berdasarkan:

- Nilai dasar Pancasila, UUD 1945, dll
- Kode etik
- Komitmen, integritas moral, tanggung jawab pada pelayanan publik
- Kompetensi sesuai bidang tugas
- Kualifikasi akademik
- Jaminan perlindungan hukum dalam tugas
- Profesionalisme jabatan

Penyusunan rancangan undang-undang Aparatur Sipil Negara diarahkan pada upaya pembentukkan korps ASN sebagai sebuah profesi yang memiliki ciri adanya standar pelayanan profesi, kode etik dan kode perilaku profesi, pendidikan profesi, sertifikasi profesi, organisasi profesi serta standar kompetensi. Pada masa mendatang, korps ASN diharapkan mampu berperan sebagai alat pemersatu bangsa dan alat menjawab kebutuhan/kepentingan publik. Selama ini manajemen PNS dihadapkan pada

permasalahan munculnya fragmentasi PNS yang berlebihan berdasarkan aspek kewilayahan, etnisitas, afiliasi dan patronase politik. Hal tersebut menyebabkan terjadinya lokalisasi PNS. Bahkan sistem pengelolaan PNS meliputi kegiatan pendidikan, pelatihan, dan penggajian memperlihatkan kecenderungan manajemen sektoral yang menyebabkan para aparatur cenderung mengembangkan perspektif sempit dalam melihat kepentingan internal organisasi melalui pola pikir dan pola perilaku pro-status quo (Dwiyanto, 2012)

Berpijak pada realitas tersebut, Rancangan Undang-undang Aparatur Sipil Negara kemudian disusun dengan tujuan:

- ▶ Menciptakan Aparatur Sipil Negara profesional kelas dunia;
- ▶ Memantapkan peran 4,7 juta pegawai ASN sebagai perekat NKRI;
- ▶ Menciptakan ASN yang bersih dari intervensi politik;
- ▶ Menciptakan Jabatan Eksekutif Senior sebagai korps “perwira tinggi” ASN yang bersifat nasional;
- ▶ Meningkatkan kesejahteraan ASN melalui sistem gaji skala tunggal dan sistem pensiun dua pilar yaitu Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Pensiun ASN. (Effendi, 2012)

b. Lembaga/Unit yang Bertanggung Jawab

Dasar hukum dan konvensi yang terkait dengan pengelolaan dan pembangunan SDM Aparatur antara lain:

- 1) Pembukaan Undang Undang Dasar 1945
- 2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 3) Konvensi Internasional tentang *Millenium Development Goals* (MDGs)
- 4) Konferensi Tingkat Tinggi Internasional Pembangunan Manusia (PBB) tahun 1995

Terkait dengan pengelolaan sumber daya aparatur, khususnya di Indonesia, maka sejumlah lembaga, misal: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Kepegawaian Negara, perlu mengeluarkan kebijakan untuk menjamin penyelenggaraan negara yang berdayaguna dan berhasilguna.

Pengelolaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dinyatakan dalam Undang

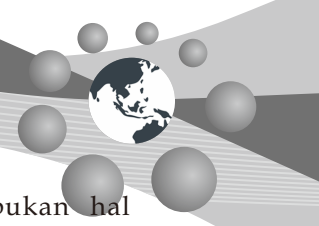
Undang No. 43 Tahun 1999 Pasal 1 angka 8 adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi: perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Pengelolaan SDM PNS diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS profesional, bertanggung jawab, jujur, adil, beretika dan berintegritas, melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki implikasi terhadap manajemen PNS secara nasional khususnya di daerah. Menurut undang-undang tersebut pengelolaan kepegawaian daerah sekurang-kurangnya meliputi: perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggungjawab, larangan, sanksi, dan penghargaan. Namun setelah dilakukan evaluasi, ternyata terjadi fragmentasi PNS secara nasional terutama di daerah. Hal tersebut dinilai dapat mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa, oleh karena itu pemerintah berupaya memperbaharui sistem manajemen PNS atau Aparatur Sipil Negara berikut lembaga yang bertanggung jawab melakukan pembinaan di dalamnya, melalui *draft* rancangan Undang-undang Aparatur Sipil Negara.

D. REFORMASI BIROKRASI UNTUK MENCEGAH KORUPSI DAN MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN

1. Reformasi Birokrasi

Reformasi merupakan upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi berarti: Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak) mencakup perubahan mental penguasa menjadi pelayan dengan mendahulukan peran daripada wewenang.



Selain itu gerakan reformasi juga berupaya mengubah orientasi berpikir dari output ke outcome, atau dari hasil produksi kepada hasil akhir berupa dampak. Semua itu memerlukan proses yang dikenal dengan manajemen perubahan.

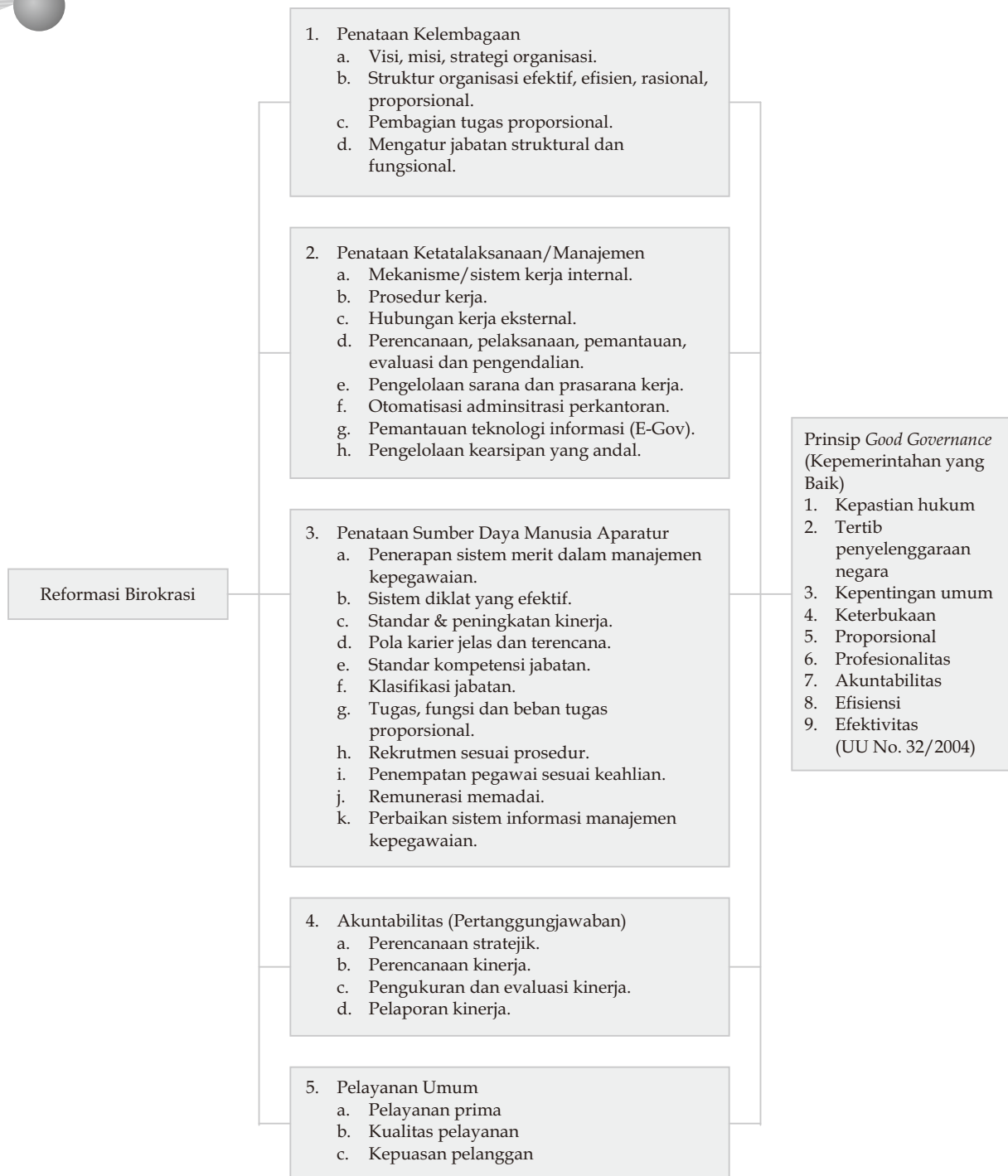
Gerakan reformasi birokrasi ditujukan sebagai upaya konkrit pencegahan korupsi guna mencapai hasil akhir peningkatan kualitas pelayanan. Penguatan etika dan integritas birokrasi menjadi salah satu agenda penting perubahan *mind-set/culture-set* birokrasi. Hal tersebut merupakan bagian dari penataan aspek sumber daya aparatur. Reformasi birokrasi merupakan suatu keharusan karena kinerja birokrasi berpengaruh terhadap daya saing bangsa. Selain itu menurut Dwiyanto (2012) kinerja birokrasi secara langsung berpengaruh terhadap kesejahteraan rakyat dan menentukan kualitas penyelenggaraan negara. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia dinilai tidak mudah untuk dilaksanakan, karena sistem penyelenggaraan negara Indonesia merupakan warisan birokrasi kolonial yang pada mulanya dibentuk dengan tujuan yang berbeda. Oleh karena itu orientasi, kultur, dan strukturnya sudah tidak sesuai dengan kebutuhan bangsa saat ini. Dwiyanto (2012) merumuskan agenda aksi yang perlu dilaksanakan secara nyata dalam upaya mereformasi birokrasi:

- 1) Pemerintah perlu lebih fokus pada struktur, kultur, pengaturan reformasi dan teknologi;
- 2) Aspek struktur, secara makro kelembagaan pemerintahan perlu disederhanakan dengan mencegah intervensi legislatif dalam pengembangan struktur;
- 3) Secara mikro, struktur harus lebih ramah terhadap perubahan. Berbeda halnya dengan struktur warisan kolonial yang dirancang untuk menghalangi perubahan;
- 4) Kultur harus berorientasi pada pelayanan dimana kepentingan warga masyarakat harus menjadi pertimbangan utama;
- 5) Perlu dilakukan audit budaya, bukan sekedar audit finansial atau kinerja;
- 6) Reformasi birokrasi perlu dilakukan dengan mengubah peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan prinsip manajemen SDM modern. Proses rekrutmen pegawai berbasis posisi dan multi-entri, penempatan dan promosi aparatur berbasis kompetensi, bersifat terbuka, serta pentingnya investasi pada staf melalui proses pendidikan dan pelatihan.

Upaya reformasi birokrasi bukan hal mudah. Berbagai rintangan dan tantangan harus dihadapi. Guna menghadapi berbagai rintangan dan tantangan tersebut, diperlukan manajemen perubahan yang memberi ruang dan kesempatan bagi para aparatur untuk senantiasa meningkatkan kemampuan serta kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui aspek pengembangan pegawai atau investasi staf. Hal tersebut diperlukan mengingat dinamika kondisi masyarakat dan dunia yang selalu berkembang serta berubah. Karena itu manajemen perubahan menjadi bagian integral dari sistem birokrasi untuk mengantisipasi dinamika masyarakat. Secara rinci alur pikir reformasi birokrasi dapat dilihat pada Gambar 5.

Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi didukung Tim Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional yang dipimpin Wakil Presiden kemudian menyusun kebijakan berupa 9 (sembilan) Program Percepatan Reformasi Birokrasi sebagai ekstraksi dari *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang terdiri dari: 1) Penataan struktur nasional; 2) Penataan jumlah, distribusi dan kualitas PNS; 3) Sistem seleksi dan promosi secara terbuka; 4) Peningkatan profesionalitas PNS; 5) Pengembangan sistem elektronik pemerintah (*E-Government*); 6) Penyederhanaan perijinan usaha; 7) Pelaporan harta Pegawai Negeri dalam rangka peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur, 8) Peningkatan kesejahteraan, 9) Efisiensi penggunaan fasilitas, sarana dan prasarana Pegawai Negeri. Adapun tujuan reformasi birokrasi yaitu:

- Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat. Reformasi birokrasi ditujukan untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik secara menyeluruh. Sasaran utama peningkatan adalah unit pelayanan publik di Pemerintah Daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat, serta unit pelayanan Pemerintah Pusat, seperti: Polisi, Kejaksaan, Bea Cukai, Pajak, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Agama, dan lain-lain.
- Meningkatkan kualitas pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan/program. Reformasi birokrasi bertujuan mensinergikan kegiatan-kegiatan entitas yang saling terkait. Setiap entitas dapat mendukung entitas lainnya, terutama dalam kebutuhan informasi/dokumen, sehingga kualitas pengambilan keputusan bisa menjadi lebih baik.



Gambar 5.
Alur Pikir Reformasi Birokrasi

Sumber: Sedarmayanti, 2010: 78

- ▶ Mencegah penyalahgunaan wewenang. Melalui reformasi birokrasi, para pejabat publik dilarang menggunakan jabatan untuk kepentingan pribadi dan atau untuk kepentingan golongan.
- ▶ Meningkatkan efisiensi sumber daya. Reformasi birokrasi harus meminimalkan biaya-biaya dalam setiap kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
- ▶ Menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan.
- ▶ Menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy* yaitu birokrasi dengan kualitas pelayanan kelas dunia (Sekretariat Wapres, 2012)

Tujuan reformasi birokrasi sebagaimana dirumuskan, dilandasi 13 prinsip penting. Para pejabat publik diharapkan dapat menjabarkan reformasi birokrasi menjadi program lebih rinci. Tigabelas prinsip tersebut menjadi “ruh birokrasi” untuk senantiasa meningkatkan kinerja, meliputi:

Prinsip 1: Dasar perilaku pejabat publik yang baik adalah pengabdian, niat untuk mengelola pelayanan kepada masyarakat, serta mendukung dan mendorong pihak lain yang memberi pelayanan masyarakat.

Prinsip 2: Belajar dari rintangan sulit.

Prinsip 3: Reformasi birokrasi dimulai dengan reformasi individu, dan membutuhkan dukungan pendongkrak perubahan yang mendorong orang lain untuk mereformasi diri.

Prinsip 4: Memberi nilai terbaik diwujudkan melalui pelayanan terbaik.

Prinsip 5: Menteri dan Kementerian sebagai pelayan publik dan membantu pelayanan publik.

Prinsip 6: Pejabat senior wajib menyusun rencana strategis individu sebagai pejabat untuk melaksanakan rencana strategis lembaganya.

Prinsip 7: Aparatur profesional menjadi tulang punggung pelaksanaan Reformasi Birokrasi.

Prinsip 8: Ukuran pencapaian kinerja adalah petunjuk operasional kegiatan, seperti dasar penggunaan keuangan adalah DIPA/DPA.

Prinsip 9: Tujuan reformasi birokrasi adalah perbaikan secara menyeluruh yang menghasilkan peningkatan manfaat yang besar untuk masyarakat.

Prinsip 10: Dalam peraturan perundangan tidak boleh ada aturan ganda dan tidak membebani masyarakat selain yang diperlukan untuk menjamin hak perorangan dan mengatur kepentingan masyarakat luas.

Prinsip 11: Pemerintah tidak memikul reformasi sendiri, banyak mitra yang ikut serta untuk meningkatkan kinerja pemerintah.

Prinsip 12: Reformasi birokrasi perlu dukungan politis untuk mendapatkan momentum dan resonansi yang besar.

Prinsip 13: Setiap orang dan setiap kelompok orang yang ditugaskan di sektor publik dan menggunakan keuangan negara wajib membuktikan hasil kerjanya, dan wajib patuh pada peraturan perundang-undangan. (Sekretariat Wapres RI, 2012)

Para aparatur harus menerapkan pendekatan prinsip nilai-nilai terbaik (*best values*) untuk

memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Sasaran yang ingin dicapai adalah pelayanan publik yang baik dan benar, diukur dengan indikator kinerja yang dikenal luas secara internasional, yaitu pelayanan publik kelas dunia. Setiap pejabat publik berkewajiban untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas kelas dunia pada unit pelayanan masing-masing. Guna mewujudkan hal tersebut diperlukan manajemen informasi dan pengetahuan yang berisi peta tentang masalah, kebijakan yang pernah dilakukan, serta pembelajaran kesuksesan maupun kegagalan reformasi birokrasi melalui penguatan hubungan antara pembuat kebijakan dan akademisi. Selain itu pembentukan aliansi *multi-stakeholders* sebagai pengawas pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi penting untuk dilakukan. (Dwiyanto, 2012)

Di samping itu, beberapa faktor penting yang dibutuhkan guna mendapatkan sistem manajemen aparatur profesional yaitu:

- Penempatan aparatur berdasarkan kompetensi. Oleh karenanya untuk menjamin kompetensi, diperlukan sistem rekrutmen dan sistem promosi yang transparan, akuntabel dan terukur.
- Adanya lembaga independen untuk memilih “aparatur senior” yaitu yang sekaliber “*chief executive officer*”. Aparatur yang diseleksi berdasarkan kapasitas, pengalaman kerja dan kompetensi untuk menduduki posisi penting dalam birokrasi dapat ditugaskan lintas organisasi (entitas) sesuai kebutuhan dan kompetensinya.
- Aparatur harus bebas dari kepentingan politik dan netral dalam menjalankan tugasnya. Tidak boleh ada upaya politisasi birokrasi yang mengakibatkan aparatur terkotak-kotak mengikuti kepentingan politik praktis.
- Aparatur wajib mentaati dan melaksanakan etika pelayanan publik.
- Adanya pemisahan jelas fungsi dan tugas pejabat publik yang dipilih langsung oleh rakyat dengan pegawai aparatur negara yang diangkat.
- Pejabat publik yang dipilih langsung oleh rakyat dan Menteri tidak terlibat dalam setiap proses pengelolaan dan pembinaan aparatur negara.
- Aparatur diangkat untuk melaksanakan tugas secara efisien dan efektif, direkrut untuk menyelesaikan tugas entitas yang tersedia dalam anggaran (program).

- ▶ Rancangan Perencanaan Organisasi Kegiatan (POK), dengan sasaran kinerja yang terstruktur, dijadikan dasar penyusunan DIPA/DPA mencerminkan kinerja organisasi yang disepakati dengan DPR/DPRD. POK ditetapkan oleh Menteri, pimpinan lembaga atau kepala daerah dan menjadi “anggaran” kinerja yang harus dicapai.
- ▶ Aparatur sipil adalah para profesional yang diangkat (direkrut), dipromosikan dan melaksanakan tugas dengan prinsip-prinsip profesionalisme yang diterima luas (memenuhi kaidah-kaidah standar internasional).
- ▶ Penilaian kinerja pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan standar kompetensi, integritas dan moralitas harus berdasarkan ukuran yang jelas dan tidak ada celah untuk multi interpretasi dan subjektivitas.
- ▶ Sebagai pegawai profesional, aparatur dibina dan diberi fasilitas untuk melaksanakan tugasnya secara profesional antara lain dengan:
 - Gaji yang dapat menjamin kesejahteraan aparatur.
 - Perlu penataan sistem penggajian, sehingga jumlah tunjangan tidak lebih besar dari jumlah gaji.
 - Gaji dibebankan pada entitas anggaran.
 - Keleluasaan untuk ditempatkan di berbagai entitas, termasuk keleluasaan aparatur Kabupaten/Kota untuk menjadi aparatur di Provinsi atau Pusat. (Sekretariat Wapres RI, 2012)

Melalui berbagai faktor tersebut, pembinaan aparatur negara dapat dilakukan secara lebih profesional, dan dalam melaksanakan tugasnya, aparatur harus berpedoman dan berdasarkan pada sistem pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik dan benar, yang mengatur cara melaksanakan tugas dengan mengikuti norma-norma pemerintahan yang berlaku secara universal. Sistem tata kelola dan administrasi pemerintah memberikan ruang bagi aparatur untuk menjalankan kewenangannya, sekaligus mengatur batas pelaksanaan diskresi kewenangan yang dimiliki.

Diharapkan melalui faktor pengungkit kepemimpinan, reformasi birokrasi dapat memberikan hasil nyata yang berdampak pada peningkatan kualitas sumber daya manusia aparatur demi terwujudnya peningkatan

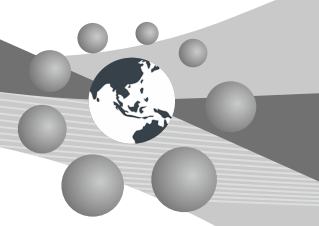
kualitas pelayanan publik yang dapat dirasakan langsung masyarakat dan komunitas, baik pada tataran lokal, nasional maupun internasional. Selain itu berbagai aspek reformasi birokrasi terus ditingkatkan, dievaluasi dan disempurnakan, antara lain program reformasi birokrasi yang diintegrasikan dengan reformasi keuangan dan pelaksanaan otonomi sehingga menjadi satu kesatuan program. Fokus utama tetap pada peningkatan kinerja, peningkatan efisiensi, dan peningkatan pelayanan publik secara terus menerus di semua aspek.

2. Pencegahan Korupsi

Tujuan reformasi birokrasi sebagaimana dicita-citakan dalam tataran konsep yang ideal akan mengalami kendala yang berarti apabila di dalamnya masih digerogoti penyakit korupsi. Menarik untuk dikaji tentang pernyataan bahwa maraknya pejabat yang tersangkut kasus korupsi akhir-akhir ini lebih disebabkan karena ketidaktahuan dan ketidakpahaman akan arti, definisi dan kriteria korupsi. Pernyataan demikian mengundang beragam pertanyaan dan sikap dari berbagai kalangan.

Kamus Bahasa Indonesia menyatakan korupsi sebagai: busuk; palsu; suap; penyuaipan; pemalsuan. Adapun dalam Kamus Hukum, korupsi merujuk pada pengertian: buruk; rusak; suka menerima uang sogok; menyelewengkan uang/barang milik perusahaan atau negara; menerima uang dengan menggunakan jabatan untuk kepentingan pribadi atau penyelewengan dan penggelapan uang negara, tempat seseorang bekerja untuk keuntungan pribadi atau orang lain. *The Lexian Webster Dictionary* mengartikan korupsi sebagai “kebejatan; ketidakjujuran; tidak bermoral; dan penyimpangan dari kesucian”. Menurut BPKP tindakan yang dapat digolongkan sebagai korupsi adalah “Tindakan yang merugikan kepentingan umum dan masyarakat luas demi keuntungan pribadi atau kelompok tertentu”

Menurut Brooks dalam Klitgaard (2001), korupsi sebagai perbuatan dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi. Terkait dengan birokrasi, Huntington (2002) mengatakan korupsi adalah perilaku pejabat publik yang menyimpang dari norma-norma yang diterima oleh masyarakat dan perilaku menyimpang itu ditujukan dalam rangka memenuhi kebutuhan pribadi. Kartono,



dalam Tumanggor dkk (2002), mendefinisikan korupsi: “tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeduk kepentingan pribadi, merugikan kepentingan umum dan negara”.

Selain itu, Nugroho (2007) mengemukakan akar masalah korupsi di negara berkembang adalah karena faktor kemiskinan, kekuasaan yang berlebihan, budaya, ketidaktahuan, dan rendahnya kualitas moral. Korupsi dapat terjadi apabila “seorang pegawai negeri menerima pemberian yang disodorkan oleh seseorang dengan maksud mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan si pemberi”. Sementara itu Klitgaard (2001) berpendapat bahwa korupsi terjadi apabila seseorang atau suatu pihak mempunyai hak monopoli atas suatu urusan yang ditunjang dengan penggunaan diskresi atau keleluasaan dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangan, namun di sisi lain aspek pertanggungjawaban kepada publik justru dinilai kurang atau lemah.

Teori yang menjelaskan faktor penyebab korupsi lainnya adalah dari Jack Bologne yaitu *GONE Theory* yang merupakan singkatan dari *Greeds, Opportunity, Needs* dan *Exposes*. Penyebab terjadinya korupsi bukan semata karena faktor ekonomi dalam arti tingkat kesejahteraan yang kurang memadai, tetapi sifat serakah dalam diri individu yang menimbulkan kecenderungan selalu merasa tidak puas dengan keadaan yang ada. Mental model individu perlu diubah. Selain itu faktor kesempatan yang merujuk pada kelemahan sistem secara keseluruhan, memberi andil maraknya tindakan korupsi. Faktor lainnya adalah dorongan kebutuhan yang bersifat relatif untuk setiap individu. Mencakup kebutuhan untuk dihargai karena kepemilikan materi. Hukuman yang diberikan untuk para koruptor juga dinilai kurang memberi efek jera karena tidak jauh berbeda dengan hukuman kejahatan lainnya. Bahkan, mereka dapat hidup bergelimpangan harta untuk jangka waktu panjang.

Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di bawah *Centre of International Crime Prevention (CICP)* dari *United Nation Office for Drug and Crime Prevention (UN-ODCCP)* mengidentifikasi sepuluh bentuk korupsi yang berbeda modus operandinya. Sebagian besar bentuk tindakan korupsi itu sering ditemui dalam proses pengadaan barang jasa pemerintah. Kesepuluh bentuk korupsi itu yaitu:

- 1) Penyuapan (*Bribery*);
- 2) Penggelapan (*Embezzlement*);
- 3) Komisi (*Commission*);
- 4) Pemerasan (*Extortion*);
- 5) Pilih Kasih (*Favoritism*);
- 6) Penyalahgunaan Wewenang (*Abuse of Discretion*);
- 7) Bisnis Orang Dalam (*Insider Trading*);
- 8) Nepotisme (*Nepotism*);
- 9) Sumbangan Ilegal (*Illegal Contribution*),
- 10) Pemalsuan (*Fraud*).

Pencegahan korupsi dalam proses pengadaan barang jasa pemerintah dilakukan antara lain melalui komitmen mewujudkan *e-government (e-gov)* atau pemerintahan yang berbasis teknologi informasi. Secara umum, *e-government* adalah penggunaan teknologi informasi pada lembaga pemerintah/lembaga publik, tujuannya agar hubungan tata pemerintahan (*governance*) antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat tercipta lebih efisien, efektif dan produktif.

Sedangkan menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:

- a) “Perbuatan korup diartikan sebagai tindakan melawan hukum dengan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” (pasal 2 ayat 1)
- b) “Perbuatan 'korup' dilakukan oleh setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi, menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau saran yang ada padanya karena jabatan dan kedudukan yang dapat merugikan negara atau perekonomian negara” (pasal 3)

Meningkatnya kejahatan yang bersifat *extra-ordinary crime* dalam hal ini korupsi, membuat pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat harus bekerja keras mencegah dan mengobatinya melalui berbagai cara. Pemberantasan korupsi dapat dilakukan dengan strategi pencegahan (preventif) melalui pembentukan integritas bangsa, penerapan good governance dan reformasi birokrasi. Sedangkan strategi penindakan (kuratif) melalui proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Selain itu terdapat dua strategi lain yang perlu terus diupayakan yaitu melalui pembangunan kelembagaan (*institution building*) dan penggalangan partisipasi masyarakat.

Indonesia telah meratifikasi *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)* melalui

Undang-undang No. 7 Tahun 2006. Sejalan dengan hal tersebut, Direktorat Hukum dan HAM Bappenas sejak tahun 2006 telah mengkoordinasikan Kementerian/Lembaga terkait serta pemangku kepentingan untuk menyusun Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi 2011-2025 yang lebih komprehensif. Strategi tersebut ditujukan untuk melanjutkan, mengkonsolidasikan dan menyempurnakan berbagai upaya dan kebijakan pemberantasan korupsi agar mempunyai dampak yang konkrit bagi peningkatan kesejahteraan, keberlangsungan pembangunan yang berkelanjutan dan konsolidasi demokrasi (Stranas Anti Korupsi, 2011 - 2025). Namun, berbagai strategi tersebut masih membutuhkan rangkaian pedoman yang akan menjadi acuan perilaku lembaga pemerintah. Saat ini Indonesia masih dihadapkan pada keterbatasan rumusan kode etik yang telah ditetapkan dan diimplementasikan oleh setiap lembaga.

Usaha mencegah korupsi dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan, antara lain:

- ▶ TAP MPR RI NO XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi
- ▶ TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
- ▶ UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme
- ▶ UU No. 20 tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- ▶ UU No. 20 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- ▶ UU No. 22 tahun 2005 tentang Pembentukan Komisi Yudisial
- ▶ UU No. 7 tahun 2006 tentang ratifikasi Konvensi PBB tentang Anti Korupsi
- ▶ UU No. 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- ▶ UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, menggantikan UU No. 25 tahun 2002
- ▶ Inpres No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi
- ▶ Inpres No. 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi
- ▶ Kepmenkopolkam No. KEP-54/Menko/

Polkam/12/2004 tentang Tim Terpadu Pencari Terpidana dan Tersangka Tindak Pidana Korupsi

- ▶ Permenpan No. 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pakta Integritas di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
- ▶ Permenpan No. 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi

Berbagai peraturan perundangan tersebut menuntut tingkat kepatuhan dalam pelaksanaannya. Komitmen pimpinan untuk menjalankan peraturan menuju proses penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa menjadi motor penggerak utama upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.

3. Meningkatkan Kualitas Pelayanan

Tujuan akhir program reformasi birokrasi sebagaimana dikemukakan di awal adalah terciptanya kualitas pelayanan prima. Goetsh dan Davis (1994) mendefinisikan kualitas sebagai kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Gronross dalam Hutt Speth (2004) mengemukakan bahwa kualitas total suatu jasa atau pelayanan mempunyai tiga komponen utama yaitu: 1) *technical quality* yang merupakan komponen berkaitan dengan kualitas keluaran jasa yang diterima pelanggan atau publik, 2) *functional quality* yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa, 3) *corporate image* yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu organisasi. Berdasarkan pengertian di atas, kualitas pelayanan membutuhkan kelengkapan alat yang tidak hanya bersifat fisik, namun perlu dukungan aspek yang bersifat implisit berupa etika pelayanan.

Lebih lanjut Juran (1992) mengemukakan unsur-unsur kualitas pelayanan secara lebih rinci dapat dilihat dari aspek keistimewaan (*features*), kinerja (*performance*), daya saing (*competitiveness*), ketepatan waktu (*promptness*), kesopanan (*courtesy*), kemampuan proses (*process ability*), bebas dari kesalahan (*freedom from errors*), dan kesesuaian dengan standar atau prosedur (*comformance to standards/ procedures*). Sementara Gronroos (1990) mengemukakan ada tiga kriteria pokok dalam menilai kualitas jasa yaitu aspek yang berhubungan dengan hasil

(*outcome related*), proses (*process related*) dan citra (*image related*). Ketiga kriteria tersebut dijabarkan menjadi enam unsur yaitu:

- *Professionalism and skills* (profesionalisme dan keahlian).
- *Attitudes and behavior* (sikap dan perilaku).
- *Accessibility and flexibility* (kemudahan pencapaian dan penyesuaian pelayanan).
- *Reliability and trustworthiness* (keandalan dan kepercayaan).
- *Recovery* (pengendalian situasi dan pemecahan masalah).
- *Reputation and credibility* (nama baik dan dapat dipercaya).

Sementara itu Zeithaml, Parasuraman, dan Berry(1990) mengemukakan sepuluh dimensi kualitas pelayanan yaitu:

- *Tangibles* meliputi penampilan fisik termasuk sarana prasarana;
- *Reliability*, kemampuan memberikan pelayanan secara akurat dan terpercaya;
- *Responsiveness*, kesediaan membantu memberikan pelayanan cepat tanggap;
- *Competence*, menguasai pengetahuan dan kemampuan yang disyaratkan dalam pemberian layanan;
- *Courtesy* yaitu kesopanan, rasa hormat, bijaksana, dan bersahabat bagi orang yang dilayani;
- *Credibility* artinya layak dipercaya dan jujur;
- *Security*, bebas dari segala bahaya, resiko, kekecewaan;
- *Access* yaitu mudah dihubungi;
- *Communication*, memberi informasi dengan bahasa yang mudah dimengerti dan didengar;
- *Understanding the customer*, berusaha memahami kebutuhan publik atau masyarakat yang dilayani.

Suatu barang, jasa, atau layanan dinilai bermutu apabila dapat memenuhi ekspektasi publik, *customer* atau pelanggan nilai produk layanan tersebut. Artinya, kualitas merupakan salah satu faktor penentu kepuasan masyarakat dalam konteks pelayanan publik yang menjadi salah satu tugas kewajiban aparatur untuk mewujudkannya. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengemukakan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian aktivitas dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau

pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan layanan publik. Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Ruang lingkup pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sangat luas dan kompleks, baik menurut bentuk, jenis, maupun sifatnya. Agar tercipta kepastian hukum dan keamanan di bidang pelayanan umum, pemerintah perlu membuat suatu landasan hukum sebagai dasar penyelenggaraan layanan kepada masyarakat/publik. Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan prinsip-prinsip pokok yaitu: kesederhanaan pelayanan, kejelasan dan kepastian pelayanan, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu pelayanan.

Dalam rangka mewujudkan pelayanan yang berkualitas, maka penguatan etika dan integritas birokrasi menjadi bagian penting yang tidak dapat dipisahkan. Sarana untuk mencapai tujuan pelayanan prima sesuai dengan kebutuhan publik, memerlukan berbagai alat berupa akuntabilitas, transparansi dan netralitas. Guna mewujudkan hal tersebut diperlukan manajemen perubahan yang mengarah pada perubahan budaya birokrasi dari *culture of ruling* menjadi *culture of serving*. Bouman dalam Haryatmoko (2012) mengemukakan pentingnya penguasaan tiga kompetensi bagi para pejabat publik atau aparatur guna mencapai tujuan peningkatan kualitas pelayanan. Segitiga kompetensi profesional pelayanan publik ada pada Gambar 6.

Kompetensi teknis merupakan inti bagi terwujudnya profesionalisme pelayanan. Artinya kompetensi teknis bersifat fungsional mencakup pengetahuan spesifik, termasuk batasan aturan yang mengarahkan proses pemberian layanan. Sementara itu kompetensi kepemimpinan menurut Bowman (2010:31) memfokuskan pada empat keterampilan dasar, meliputi manajemen organisasi dan manajemen sistem sebagai *hard skill*, keterampilan komunikasi dan kepemimpinan simbolis sebagai



Gambar 6.
Segitiga Kompetensi Profesionalisme Pelayanan Publik
Sumber: Bowman dalam Haryatmoko, 2012

soft skill. Selain kedua kompetensi tersebut, pelayanan publik berkualitas yang merupakan wujud profesionalisme birokrasi mensyaratkan terpenuhinya kompetensi etika yang bersifat fundamental.

Bowman menyatakan bahwa kompetensi etikayang harus dimiliki aparaturnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, atau pelayan publik, membutuhkan kemampuan manajemen nilai, penalaran moral, moralitas pribadi, moralitas publik, dan etika organisasional. Demikian halnya dalam menjalankan tugas pokok keseharian sebagai pelayan publik, keputusan/tindakan birokrasi perlu menekankan pada empat aspek yaitu: 1) tingkat kesadaran penalaran moral sebagai dasar pengambilan keputusan etis; 2) kemampuan memahami etika sebagai sarana menghadapi konflik; 3) kemampuan menolak perilaku yang berlawanan dengan etika; 4) kemampuan untuk menerapkan teori-teori etika.

Aplikasi keempat aspek tersebut ditentukan oleh tingkat kesadaran dan pemahaman aparaturnya tentang etika dan moral. Kesadaran dan pemahaman kompetensi etika dipengaruhi oleh pendidikan dan lingkungan. Penanaman nilai di lingkungan keluarga, sekolah dan masyarakat melalui proses pengenalan, pembelajaran, pelatihan serta pembiasaan, pada akhirnya dapat membentuk pola pikir dan pola perilaku yang mencerminkan dasar pertimbangan keputusan/tindakan berlandaskan kompetensi etikasebagaimana dimaksud. Dengan demikian kompetensi etika sebenarnya dapat dipelajari, dilatih, dididik dan dibudayakan melalui pembiasaan lingkungan sekitar. Kemampuan manajemen nilai tentu saja tidak terlepas daritahap perkembangan kesadaran moral tiap

individu yang berbeda-beda.

Pengenalan tiga prinsip dasar perkembangan moral meliputi: *moral philosophy*, *moral phsycology* dan *moral action*, menjadi bagian penting upaya memahami substansi kompetensi etika.

- 1) Filosofis moral (*moral philosophy*) yaitu pengembangan nilai-nilai dasar dari suatu keputusan/tindakan dengan menggunakan pendekatan alasan moral (*moral reasoning*). Filosofis moral terdiri dari dua aliran yaitu utilitarianisme dan deontologi.
 - a) Utilitarianisme menekankan pada pertimbangan biaya dan manfaat (*cost & benefit*) dari suatu keputusan/tindakan. DeGeorge mengungkapkan bahwa bagi aliran utilitarianisme, kebenaran tidak bisa dinilai dari benar salahnya suatu tindakan karena tidak ada pedoman universal yang dapat dijadikan acuan, kecuali memperhatikan aspek kemanfaatan bagi lebih banyak orang dengan memperhitungkan dampak negatif yang kecil.
 - b) Deontologi berupaya melakukan pencarian terhadap nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal yang dapat dijadikan standar moral dari suatu tindakan. Administrator publik diharapkan dapat menyampaikan kebenaran, berpegang teguh pada janji-janji publik dan menghormati martabat individu sebagai tanggung jawab moral berdasarkan prinsip universal seperti keadilan, persamaan, demokrasi, kejujuran, dan lain-lain. Tuntutan perilaku birokrat yang bermoral bukan berdasarkan aturan organisasi, atau kode etik profesi, melainkan karena pemahaman dan

kesadaran adanya prinsip moral universal. Meskipun dihadapkan pada situasi dilema etis dan konflik kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan pribadi, kelompok, atau organisasi, namun apabila keputusan dan tindakannya sesuai dengan prinsip moral universal, administrator publik dituntut untuk bersikap "berani bertindak dan mengambil resiko". Tentu menjadi suatu keprihatinan apabila keberanian bertindak dan pengambilan resiko administrator publik hanya berlandaskan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan untuk jangka pendek yang bersifat pragmatis dan praktis.

- 2) Psikologi moral (*moral phsycology*) menurut Kohlberg (1971) ada tiga tahap perkembangan moral individu yang terbagi dalam enam orientasi nilai.
 - a) Tingkat penalaran moral pra-konvensional. Keputusan/tindakan yang diambil berdasarkan konsekuensi langsung dan cenderung bersifat egosentris. Terdapat dua tahap perkembangan moral pra-konvensional. Tahap pertama, berorientasi pada kepatuhan dan hukuman. Pertimbangan mendasar diarahkan pada upaya melaksanakan perintah/kewajiban dan menghindari sanksi/hukuman berdasarkan kepentingan pribadi tanpa memperhitungkan sudut pandang orang lain. Hal ini menunjukkan kecenderungan otoriterisme. Tahap dua, keputusan/tindakan diambil berlandaskan orientasi minat pribadi. Pertanyaan yang muncul adalah "apa untungnya buat saya", tanpa berpikir pihak lain yang akan dirugikan.
 - b) Tingkatan perkembangan moral konvensional. Orientasi nilai dalam pengambilan keputusan/tindakan berdasar pada keserasian interpersonal dan konformitas. Tahap tiga individu memasuki kehidupan masyarakat dengan menyadari adanya peran sosial. Individu mau menerima persetujuan/ketidaksetujuan dari orang lain karena merefleksikan persetujuan masyarakat terhadap peran yang dimilikinya. Individu mencoba menjadi seorang anak baik untuk memenuhi harapan tersebut. Penalaran tahap tiga menilai moralitas dari suatu tindakan dengan mengevaluasi

konsekuensi bentuk hubungan interpersonal, seperti: rasa hormat, rasa terimakasih, dan *golden rule*. Keinginan untuk mematuhi aturan dan otoritas ada hanya untuk membantu peran sosial yang stereotip. Oleh karenanya dasar pengambilan keputusan/tindakan yang dilakukan individu tidak semata berlandaskan kepentingan pribadi, namun melihat perspektif kepentingan kelompok. Tahap empat, sudah terbentuk adanya kesadaran dan kepentingan mematuhi aturan hukum, keputusan, dan konvensi sosial dengan tujuan memelihara fungsi keteraturan kehidupan masyarakat. Dalam tahap ini, kebutuhan masyarakat melebihi kebutuhan pribadi. Oleh karenanya orientasi otoritas dan pemeliharaan aturan sosial menjadi ciri tahap perkembangan moral konvensional. Keputusan dan tindakan individu diarahkan pada harmonisasi dan keselarasan kelompok.

- c) Tahap perkembangan moral pasca-konvensional. Orientasi kontrak sosial dan prinsip etika universal menjadi rujukan nilai pengambilan keputusan/tindakan. Tingkatan pasca konvensional, dikenal sebagai tingkat berprinsip. Individu memiliki hak otonomi yaitu kenyataan bahwa individu adalah entitas yang terpisah dari masyarakat. Perspektif seseorang harus dilihat sebelum perspektif masyarakat. Bahwa 'hakekat diri mendahului orang lain'. Hal ini membuat tingkatan pasca-konvensional sering tertukar dengan perilaku pra-konvensional. Dalam tahap lima, individu diyakini memiliki pendapat dan nilai yang berbeda, sehingga penghormatan dan penghargaan terhadap hak individu atau dikenal sebagai hak azasi manusia menjadi penting. Bahwa tidak ada pilihan yang pasti benar atau absolut, sehingga hukum dilihat sebagai kontrak sosial, bukan sebagai keputusan kaku. Aturan yang tidak mengarah pada kesejahteraan sosial harus diubah guna memenuhi prinsip kebaikan terbesar untuk sebanyak-banyaknya orang. Hal tersebut dapat diperoleh melalui kompromi dan pemerintahan yang demokratis. Tahap enam, penalaran moral berdasar

penalaran abstrak, berpijak pada prinsip etika universal. Hukum hanya valid apabila berdasar pada prinsip keadilan. Dengan demikian komitmen terhadap keadilan menyertakan keharusan untuk tidak mematuhi hukum yang tidak adil. Tindakan diambil berdasarkan konsensus, dimana tindakan tidak pernah menjadi cara tapi selalu menjadi hasil; seseorang bertindak karena hal itu benar, dan bukan karena ada maksud pribadi, sesuai harapan, legal, atau sudah disetujui sebelumnya.

Merujuk pada tiga tahap perkembangan kesadaran moral seperti dikemukakan di atas, pejabat publik dan *administrator public* dituntut dapat mencapai kesadaran moral pasca-konvensional yang ditandai dengan pola pikir dan pola perilaku yang menghormati nilai-nilai sosial, mempunyai komitmen menjamin hak asasi manusia serta setia pada konsensus yang dibuat meskipun bertentangan dengan kepentingan kelompok maupun pribadi (www.wikipedia.com).

- 3) *Moral action* yaitu aplikasi atau tindakan nyata dari pemahaman dan kesadaran moral yang dibentuk berdasarkan *moral philosophy* dan *moral phsycology*. *Moral action* mencerminkan konsistensi berbentuk integritas moral yang terlihat dari pola pikir atau pola perilaku yang ditampilkan.

Kemampuan memutuskan sesuatu hal, termasuk keputusan untuk bertindak tergantung pada kemampuan individu mengambil sikap pada situasi dilema moral berdasarkan keyakinan dan pertimbangan nilai yang dianut. Keyakinan dan keberanian untuk mengambil keputusan/tindakan berdasarkan kebenaran hakiki, berbasis kepentingan orang banyak dan kemanfaatan dalam jangka panjang dengan memperhatikan prinsip-prinsip moral universal mencerminkan kemampuan manajemen nilai yang terangkum dalam kompetensi etika. Pada akhirnya keberanian yang didasari kesadaran, keyakinan, dan pemahaman nilai moral yang benar membutuhkan proses pembelajaran berkesinambungan dalam bentuk pendidikan sepanjang hayat (*long- life education*). Pendidikan sebagaimana disebutkan dalam UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan proses pembelajaran aktif guna

mengembangkan potensi diri sehingga memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta ketrampilan yang diperlukan bagi dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara. Pendidikan holistik integral mencakup proses penanaman nilai yang berorientasi pada pembangunan karakter (*character building*) dalam rangka pembangunan nasional (*nation building*) mensyaratkan sinergitas berbagai aspek dan sektor. Dalam konteks birokrasi, upaya tersebut tertuang di dalam agenda reformasi birokrasi yang menanamkan pentingnya manajemen pengetahuan di lingkungan organisasi publik melalui program investasi staf guna meningkatkan kompetensi aparatur secara menyeluruh.

E. PENUTUP

Korupsi merupakan penyakit akut yang menyerang sendi-sendi penyelenggara negara sebagai suatu kasus (*event*) berdasarkan Teori Gunung Es (*Iceberg Theory*), menuntut tindakan dan pemikiran yang bukan sekedar bersifat reaktif atau responsif. Lebih dari itu kasus korupsi yang berulang telah membentuk pola perilaku (*pattern of behavior*), perlu dilihat sebagai struktur sistemik yang membutuhkan tahap pemikiran reflektif untuk melihat dan mengubah mental model yang menjadi bangunan fundamental dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana dinyatakan dalam beberapa literatur bahwa upaya pemberantasan korupsi bukan merupakan jalan yang mudah untuk ditempuh, oleh karenanya berbagai strategi perlu terus disusun, diimplementasikan, dievaluasi dan dikaji ulang.

Penegakan hukum sebagai salah satu pendekatan eksplisit yang menjadi tumpuan harapan berbagai kalangan, acapkali hanya bersifat kuratif dan gagal mencegah penyebaran penyakit korupsi di dalam sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kenyataan tersebut maka upaya preventif melalui pendekatan implisit berpijak pada keberadaan hukum tidak tertulis berupa penguatan etika, moral, dan integritas yang terangkum dalam infrastruktur etika meliputi pedoman, sistem pengendalian dan pengelolaan menjadi penting untuk ditelaah dan diperkuat proses implementasinya.

Infrastruktur etika yang dijabarkan dalam bentuk agenda reformasi birokrasi menjadi salah

satu upaya konkrit pemerintah dalam rangka pencegahan korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan. Pelaksanaan reformasi yang mengintegrasikan bidang finansial, birokrasi, dan pelaksanaan otonomi dimaksudkan untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawab Menteri, Pimpinan Lembaga dan Kepala Daerah untuk meningkatkan kinerja sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Reformasi mendorong terjadinya perubahan, antara lain kebijakan pemerintah harus mempunyai standar pertanggungjawaban (*accountability*) yang dapat diandalkan implikasinya. Pertanggungjawaban yang bersifat multi dimensi, tidak hanya akuntabilitas administratif, namun mencakup akuntabilitas publik dan akuntabilitas spiritual. Praktiknya, aspek akuntabilitas masih diimplementasikan secara spasial sehingga memerlukan proses pemahaman dan penyadaran yang bersifat kontinyu melalui pendidikan holistik integral. Dalam konteks birokrasi upaya tersebut didorong melalui program investasi staf yang menekankan pentingnya manajemen pengetahuan.

Akhirnya, setiap kebijakan yang diambil oleh aparaturnya harus dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan yang berlaku berlandaskan etika pelayanan publik yang baik. Pertanggungjawaban merupakan bagian integral dari pelaksanaan tugas profesional yang harus dilaksanakan oleh aparaturnya. Selain kompetensi teknis dan kepemimpinan, pelayan publik dituntut memiliki kompetensi etika yang di dalamnya mencakup manajemen nilai, penalaran moral, moralitas individu, publik dan etika organisasional. Dengan demikian strategi penguatan etika dan integritas birokrasi dalam rangka pencegahan korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan perlu ditunjang sistem pendidikan holistik integral yang mengarah pada pembangunan karakter (*character building*) dalam rangka pembangunan bangsa (*nation building*) berlandaskan ideologi Pancasila yang dilandasi sumber etika utama yaitu ajaran agama dengan menciptakan budaya spiritualitas di lingkungan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bowman, J.W. 2010. *Achieving Competencies in Public Services: Professional Edg.* New York: Armonk.
Denhardt, B. Robert. 1995. *Public Administration an Action Orientation.* United States of America: Harcourt Brace College Publishers.

- Dwiputrianti, Septiana. 2009. *Memahami Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia.* JIA Vol. VI No. 3 hal 241-253.
Hendrawan, Sanerya. 2009. *Spiritual Management: From Personal Enlightenment Towards God Corporate Governance.* Bandung: PT Mizan Pustaka
Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara.* Jakarta: Penerbit Rajawali Pres.
LAN. 2002. *Kajian Strategi Pengembangan Etika Dalam Pemerintahan.* Jakarta
Maani, K.E. & Cavana, R.y. 2000. *Systems Thinking & Modelling Understanding Change & Complexity.* New Zealand: Prentice Hall
Mary E, Guy. 1990. *Ethical Decision Making in Everyday Work Situations.* USA: Quorum Books.
Saefullah, Djadja. 2010. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik.* Bandung: LP3AN FISIP UNPAD
Sedarmayanti. 2011. *Membangun dan Mengembangkan Kepemimpinan serta Meningkatkan Kinerja untuk Meraih Keberhasilan.* Bandung : PT Refika Aditama
Sekretariat Wapres RI. 2012. *Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia untuk Reformasi Birokrasi di Indonesia.* Jakarta.
Suhendra. 2009. *Handout Etika Birokrasi.* Program Pascasarjana STIA LAN Bandung.
Widjaja, H.A.W. 1997. *Etika Pemerintahan,* Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.

Makalah

- Dwiyanto, Agus. *Civil Service Academy: Membentuk Aparatur Sipil Nasional yang Profesional, Imparsial, dan Mampu Menjadi Pemersatu Bangsa.* Disampaikan pada Stakeholders Meeting STIA LAN Bandung 7 November 2012.
Effendi, Sofian. *Perkembangan dan Hambatan Reformasi Administrasi di Indonesia.* Disampaikan pada Seminar nasional XXIV AIPI Evaluasi Kritis Reformasi Birokrasi di Indonesia, Bandung 23-25 Mei 2012.
------. *Model Manajemen Sumber Daya Manusia dalam RUU ASN.* Disampaikan pada Stakeholders Meeting STIA LAN Bandung 7 November 2012.
Haryatmoko. *Etika Publik dalam Organisasi Pelayanan Publik: Dasar untuk Membangun Integritas dan Profesionalisme.* Disampaikan pada Seminar Nasional XXIV AIPI Evaluasi Kritis Reformasi Birokrasi di Indonesia, Bandung 23-25 Mei 2012.
Peserta Diklatpim II Angkatan XXXIII Kelas E Sumedang, 2012, Kertas Kerja Tema "Optimalisasi Penguatan Etika dan Integritas Birokrasi Dalam Rangka Mencegah Korupsi Guna Meningkatkan Pelayanan Yang Berkualitas".
Rasyid, M. Ryas. *Membangun Pemerintahan yang baik Melalui Reformasi Administrasi dan Birokrasi.* Disampaikan pada Seminar Nasional XXIV AIPI Evaluasi Kritis Reformasi Birokrasi di Indonesia, Bandung 23-25 Mei 2012.

Said I, 2012, *Penguatan Etika dan Integritas Birokrasi Dalam Rangka Pencegahan Korupsi*. Bahan Presentasi Diklatpim II Angkatan XXXIII Kelas E 2012.

http://djkd.depdagri.go.id/?jenis=news&p=detail_berita&id=774&kd=b
<http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=3272>

Peraturan Perundangan

- TAP MPR RI NO XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi
- TAP MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN
- UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme
- UU No. 20 tahun 2001 tentang perubahan atas UU No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU No. 20 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi
- UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- UU No. 22 tahun 2005 tentang Pembentukan Komisi Yudisial
- UU No. 7 tahun 2006 tentang ratifikasi Konvensi PBB tentang Anti Korupsi
- UU No. 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
- UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, menggantikan UU No. 25 tahun 2002
- UU No. 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundangan
- Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik
- Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Inpres No. 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi
- Inpres No. 9 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi
- Permenpan No. 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pakta Integritas di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah
- Permenpan No. 20 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi
- Kepmenkopohukum No. KEP-54/Menko/Polkam/12/2004 tentang Tim Terpadu Pencari Terpidana dan Tersangka Tindak Pidana Korupsi

Lain-lain

- <http://www.bkn.go.id>.
- http://id.wikipedia.org/wiki/Tahap_perkembangan_moral_Kohlberg
- <http://www.divinecaroline.com/22188/109356-integrity>
- <http://www.oecd.org>.
- <http://www.indonesiamedia.com/2012/11/29/pejabat-korupsi-jumlahnya-terus-melonjak/>