

AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK

Etika Publik: Dasar Membangun Integritas dan Profesionalitas Oleh Haryatmoko

Reformasi birokrasi akan efektif bila memfokuskan pada modalitas yang mampu menjembatani antara norma-norma etika publik dan tindakan nyata (kebijakan publik, keputusan politik, implementasinya). Maka akuntabilitas, transparansi dan integritas publik harus menjadi pilar untuk membangun budaya etika dalam organisasi pelayanan publik.

Lemahnya akuntabilitas dan transparansi menyebabkan korupsi merasuki semua bidang kehidupan, dari eselon paling atas sampai tingkat paling bawah dalam pelayanan publik, dari sektor swasta ke lembaga swadaya masyarakat, bahkan lembaga keagamaan. Bila integritas pejabat publik dipertanyakan, berarti kualitas perilakunya dan organisasi yang dipimpinnya tidak lagi sesuai dengan nilai dan norma yang mengatur pelayanan publik. Akibatnya, pelayanan publik tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat, bahkan berbalik merugikan atau mengeksploitasi yang dilayani.

Memahami akuntabilitas sebaiknya lebih dari sisi hak warganegara yang nampak dari cara B.Guy Peters mendefinisikannya: "Akuntabilitas adalah nilai dasariah sistem politik. Warganegara memiliki hak untuk mengetahui tindakan pemerintah karena kekuasaan itu mandat rakyat. Warganegara seharusnya mempunyai sarana untuk melakukan koreksi ketika pemerintah melakukan sesuatu yang melawan hukum, moral atau cara-cara yang tidak adil. Setiap warganegara berhak menuntut ganti rugi bila hak mereka dilanggar oleh pemerintah atau tidak mendapatkan pelayanan memadai yang seharusnya diterima" (2007: 15). Maka untuk menjamin adanya akuntabilitas, komisi etika mutlak diperlukan.

Akuntabilitas dan Komisi Etika

Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral atau integritas seseorang (jujur, adil, *fair*), namun juga sistem yang tidak kondusif yang membutuhkan perbaikan modalitasnya. Lalu etika publik tidak berhenti hanya pada niat baik (merumuskan norma-norma etika), namun perlu fokus

2 *Indonesia yang Berkeadilan Sosial tanpa Diskriminasi*

pada modalitas tindakan dan pimpinan yang jujur yang punya komitmen agar bisa membangun budaya etika dalam organisasi pelayanan publik.

Modalitas etika publik ini sebetulnya merupakan suatu sistem atau prinsip-prinsip dasar organisasi pelayanan publik yang mengarahkan upaya untuk menciptakan infrastruktur etika. Tulang punggung infrastruktur etika adalah akuntabilitas dan transparansi. Pengertian akuntabilitas, menurut Guy Peeters (2007: 16-17), berfungsi mendorong adanya transparansi: tuntutan terhadap organisasi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan. Harus ada laporan terbuka terhadap pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) yang dipublikasikan. Transparansi ini memungkinkan pihak dari luar organisasi pemerintah mengidentifikasi, mempertanyakan dan mengoreksi apa yang sudah dilakukan atau terjadi. Akuntabilitas juga dipahami sebagai kemampuan merespon kebutuhan publik dan kemampuan pelayan publik bertanggungjawab terhadap pimpinan politiknya. Dua tuntutan ini sering bisa bertentangan, artinya upaya untuk menjawab kepentingan publik bisa saja bertentangan dengan kehendak atasan politiknya, atau hasrat untuk menjawab tuntutan atasannya berlawanan dengan kebutuhan publik.

Akuntabilitas perlu untuk menjamin integritas dalam pelayanan publik. Maka di setiap organisasi pelayanan publik perlu ada komisi etika untuk: (i) mengawasi sistem transparansi dalam penyingkapan keuangan publik; (ii) memeriksa laporan kekayaan, sumber pendapatan dan hutang sebelum jabatan publik; (iii) memeriksa laporan hubungan-hubungan beresiko untuk meminimalisir konflik kepentingan; (iv) di setiap pertemuan staf dan pengambilan keputusan, komisi etika diikutsertakan untuk mengangkat masalah etika, memfasilitasi audit dan evaluasi kinerja untuk identifikasi dimensi-dimensi etika; (v) dibangun mekanisme *whistle-blowing* dengan memberi perlindungan hukum terhadap *whistle-blower*, menyediakan sarana komunikasi, *hotlines* dan petunjuk pelaporan yang bisa dipercaya. Maka peran komisi etika ini bisa menjadi pintu masuk di dalam perubahan organisasi pelayanan publik. Perubahan harus dimulai dengan menggantikan semua pejabat biro personalia dengan orang-orang baru yang memiliki visi untuk pembaharuan budaya etika di dalam organisasi pelayanan publik. Responsif terhadap kebutuhan publik berarti juga terbuka terhadap masukan atau koreksi dari masyarakat yang dilayani. Masyarakat perlu dilibatkan dalam pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik dalam upaya *good governance*.

Faktor utama *good governance* adalah Komisi Etik Pemerintahan. Komisi Etika ini bertanggungjawab untuk (i) merumuskan etika pelayanan publik; (ii) menentukan prinsip-prinsip pengaturan konflik kepentingan dan menafsirkan hukum yang mengatur konflik kepentingan; (iii) memberi nasehat dan pendidikan etika dalam pelayanan publik. Komisi Etika Pemerintahan ini bukan merupakan instansi yang melakukan investigasi atau penuntutan perkara pelanggaran (K.Kernaghan,1993: 20).

Dalam pencegahan korupsi, Komisi Etika Pemerintahan, menurut Kernaghan, perlu memiliki program yang jelas (1993: 20): (i) mengeluarkan aturan mengenai standar perilaku pejabat, mengumumkan daftar kekayaan, surat pembebasan dari konflik kepentingan, pembatasan masa jabatan, dan pelatihan-pelatihan etika; (ii) memberi petunjuk dan penafsiran dari sudut pandang etika serta menerbitkan tulisan-tulisan opini; (iii) mengawasi sistem transparansi dalam penyingkapan keuangan publik, dan memeriksa kembali laporan-laporan pengumuman keuangan. DPR tidak akan melakukan dengar pendapat sampai Direktur Komisi Etika Pemerintahan menyatakan bahwa kandidat Presiden atau pejabat tidak memiliki konflik kepentingan dengan posisinya dalam pemerintahan; (iv) menyelenggarakan pelatihan etika melalui kursus, penyebaran pamflet, pembuatan video, permainan komputer. Fokusnya terutama adalah melatih para pelatih di bidang etika; (v) memeriksa program-program etika yang diselenggarakan oleh lembaga rekanan untuk menjamin efektivitas, kalau perlu melakukan koreksi atau menambah langkah-langkah penting agar sesuai dengan standar tuntutan etika pelayanan publik. Program pencegahan korupsi melalui pembangunan budaya etika organisasi ini sangat membantu menjamin transparansi terutama dalam pengadaan barang/jasa publik.

Akar Masalah: Konflik Kepentingan dan Korupsi Kartel-Elite

Konflik kepentingan dipahami sebagai “konflik antara tanggungjawab publik dan kepentingan pribadi/kelompok. Pejabat publik menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan diri/kelompok sehingga melemahkan atau membusukkan kinerjanya dalam tugas pelayanan publik” (OECD, 2008: 24). Konflik kepentingan bukan hanya mendapatkan uang, materi atau fasilitas untuk dirinya, tetapi juga semua bentuk kegiatan (penyalahgunaan kekuasaan) untuk kepentingan keluarga, perusahaan, partai politik, ikatan alumni, *alma mater* atau organisasi keagamaannya.

4 *Indonesia yang Berkeadilan Sosial tanpa Diskriminasi*

Konflik kepentingan mendorong pengalihan dana publik. *Modus operandinya* beragam: korupsi pengadaan barang/jasa, penjualan saham, *bailout*, proyek fiktif, manipulasi pajak, parkir uang di Bank dengan menunda pembayaran untuk memperoleh bunga. Konflik kepentingan yang mencolok (pendanaan ilegal partai politik), dan yang tersamar (calo anggaran, cari posisi paska-jabatan, kunjungan kerja, turisme berkedok studi banding) membentuk kejahatan struktural yang merugikan kepentingan publik.

Pendanaan ilegal partai politik sarat konflik kepentingan menyeret ke korupsi *kartel-elite*. Korupsi ini melibatkan jaringan partai politik, pengusaha, penegak hukum dan birokrasi karena kondisi politik berikut (M. Johnston, 2005: 89-90): (i) para pemimpin menghadapi persaingan politik dalam lembaga-lembaga yang masih lemah; (ii) partai politik tidak mengakar, tapi lebih mewakili kepentingan elite; (iii) sistem peradilan korup; (iv) birokrasi rentan korupsi. Situasi ini membuat politik penuh resiko dan ketidakpastian.

Dengan korupsi *kartel-elite*, ketidakpastian mau dihindari, tidak hanya mempengaruhi kebijakan publik, tetapi dengan menghalangi atau mengkooptasi pesaing-pesaing potensial, menghimpun pengaruh untuk menguasai atau menjauhkan keuntungan ekonomi dan kebijakan publik dari tekanan sosial dan elektoral. Korupsi *kartel-elite* adalah cara elite menggagalkan dukungan politik dari masyarakat dan memenangkan kerjasama dengan lembaga legislatif, penegak hukum dan birokrasi (F. Lordon, 2008: 10).

Konflik kepentingan sulit dihindari ketika pejabat publik sekaligus pemilik perusahaan. Bila pemisahan antara kepentingan publik dan perusahaan tidak jelas, sumberdaya Negara bisa dianggap aset perusahaannya. Konflik kepentingan juga merusak kebijakan anggaran. Fungsi pengawasan budget bisa berubah menjadi politik manipulasi ketika alokasi dana dalam perencanaan budget diperdagangkan di antara kelompok-kelompok kepentingan. DPR bisa berubah menjadi pemangsa yang siap memeras pejabat pemerintah pusat, Daerah atau Departemen. Konflik kepentingan yang tersamar adalah mengatur nasib masa depannya. Menggunakan pengaruhnya ketika masih pejabat publik untuk mencari kedudukan atau pekerjaan setelah selesai jabatan (OECD, 2008:25).

Upaya memerangi korupsi dan konflik kepentingan itu harus mulai dari adanya partai oposisi yang serius. Sistem politik yang memungkinkan adanya partai oposisi membuka peluang kekuasaan alternatif dan kritis terhadap

penyelenggaraan Negara yang korup. Dengan demikian pengawasan akan lebih efektif dan memiliki bobot politik. Sistem politik yang sudah mengandung pengawasan mempermudah implementasi etika publik. Sedangkan model koalisi dengan tiadanya partai oposisi memudahkan beroperasinya korupsi kartel-elite. Jadi sistem politik yang memungkinkan adanya bentuk pengawasan kritis juga merupakan infrastruktur atau modalitas etika publik karena membuka kerangka penafsiran baru

Modalitas etika itu memperhitungkan modalitas interaksi sosial yang meliputi (i) kerangka penafsiran baru yang dibentuk berkat budaya etika dalam organisasi, pelatihan etika, komisi etika, evaluasi kerja yang fokus pada audit etika; (ii) norma yang dirumuskan dalam hukum, aturan atau kebiasaan, bisa berupa sanksi yang tegas, hukum anti-korupsi, kode etik yang disusun dengan keikutsertaan representasi, mekanisme pelaporan, *hotlines*, *ombudsman*; (iii) pengawasan dalam bentuk audit internal, audit independen, mekanisme *whistle-blowing*, rotasi jabatan, media dan kontrol *civil society*. Ketiga bentuk modalitas itu merupakan unsur-unsur yang menopang akuntabilitas. Namun tuntutan terhadap kualitas pejabat publik juga harus dipenuhi agar akuntabilitas bisa dijamin. Oleh karena itu pejabat publik dituntut memiliki tiga kompetensi profesional.

Akuntabilitas Membutuhkan Tiga Kompetensi Pejabat Publik

Untuk menghindari orientasi yang terlalu mencari kekuasaan, etika publik fokus pada tujuan utamanya, yaitu pelayanan publik. Kebaharuan etika publik lebih terletak pada tekanannya. Fokus etika publik lebih diarahkan pada pelayanan publik dan integritas para pejabat publik. Etika publik adalah refleksi tentang norma/standar yang menentukan baik/buruk, benar/salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggungjawab pelayanan publik. Jadi etika publik bukan pertama-tama sibuk dengan merumuskan norma, tetapi mencoba membangun sistem atau prosedur yang memudahkan norma-norma etika publik bisa dilaksanakan untuk mencegah konflik kepentingan dan korupsi.

Sebagai sarana untuk mencapai tujuan pelayanan publik yang relevan dan responsif terhadap kebutuhan publik diperlukan akuntabilitas, transparansi dan netralitas. Maka harus ada orientasi baru di dalam organisasi pelayanan publik dengan memperhitungkan beberapa

perubahan: (i) perampangan dan semangat kewirausahaan; (ii) desentralisasi dengan memberi kewenangan lebih kepada daerah atau bawahan; (iii) penggunaan perencanaan dan lingkaran kontrol (Kolthoff, 2007: 2); (iv) organisasi kerja lebih luwes (v) prioritas pada masyarakat yang dilayani dan kepuasan publik, bukan pada prosedur organisasi; (vi) Ukuran utama adalah hasil/kinerja dan pertanggungjawaban, bukan lagi menekankan pada metode; (vii) pelimpahan tanggung jawab semakin besar dilimpahkan ke pelayan publik agar tercapai ideal etika pelayanan publik, yaitu efektivitas, efisiensi dan penghematan (Piron 2002:36-37).

Untuk mencapai tujuan tersebut, pejabat publik dituntut untuk memiliki kompetensi teknis, *leadership*, terutama kompetensi etis. Menghadapi perubahan yang cepat berkat teknologi informasi, pejabat publik membutuhkan penopang kompetensi teknis dan kompetensi etis, terutama di dalam penalaran moral, manajemen nilai dan proses pengambilan keputusan (2010:27). Dalam buku Bowman, dijelaskan bahwa kompetensi etis meliputi manajemen nilai, pengembangan moral dan penalaran moral, moralitas publik dan pribadi serta etika organisasi (2010: 28). Keterampilan etika yang dibutuhkan dalam pelayanan publik menekankan empat hal: (i) tingkat kesadaran penalaran moral sebagai dasar pengambilan keputusan yang etis; (ii) kemampuan memahami etika sebagai sarana dalam menghadapi konflik; (iii) kemampuan menolak perilaku yang berlawanan dengan etika; (iv) mampu menerapkan teori-teori etika (ibid., 28). Tingkat kesadaran moral berkembang berkat pengaruh pendidikan keluarga, sekolah dan lingkungan. Sedangkan tiga tuntutan terakhir bisa dipelajari, dilatih dan dibiasakan. Setiap orang akan bereaksi secara berbeda menghadapi dilema moral. Penalarannya menunjukkan tingkat kesadaran moral seseorang. Dasar pengambilan keputusan bisa dinilai atas dasar acuannya: kepentingan diri, keluarga, teman dekat, kelompok, kepentingan umum, atau bersedia berkorban untuk kepentingan bersama. Semakin tinggi tingkat kesadaran moral, semakin peduli pada kesejahteraan bersama.

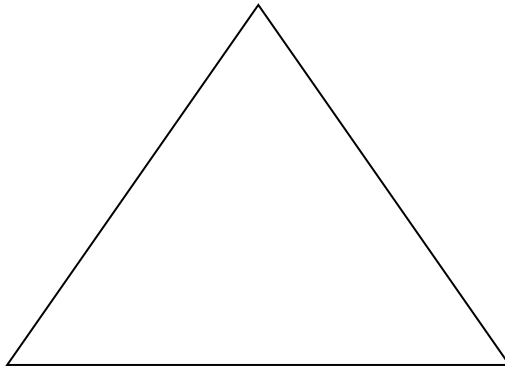
Integritas publik yang terungkap dalam konsistensi sikap etisnya bukan hanya masalah pengetahuan penalaran moral, tapi juga pembiasaan diri melakukan yang baik. Memiliki kompetensi teknis dan *leadership* memungkinkan untuk memperkecil resiko menghadapi dilema-dilema etis yang tidak perlu. Kompetensi etis memberi informasi yang memadai bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan sesuai dengan etika publik.

Maka penting, menurut Bowman, memenuhi tuntutan segitiga kompetensi untuk profesionalitas.

**SEGITIGA KOMPETENSI
PROFESIONALISME PELAYANAN PUBLIK**

- Pengetahuan yang terspesialisasi,
- Pengetahuan hukum,
- Manajemen program,
- Manajemen Strategis
- Manajemen Sumberdaya

KOMPETENSI TEKNIS



KOMPETENSI ETIKA

- Manajemen nilai,
- Kemampuan penalaran moral
- Moralitas pribadi, Moralitas Publik
- Etika organisasional

KOMPETENSI LEADERSHIP

- Penilaian dan penetapan tujuan
- Ketrampilan Manajemen *hard/soft*
- Gaya manajemen
- Ketrampilan politik dan negosiasi
- Evaluasi

(J.S. Bowman, *Achieving Competencies in Public Services: Professional Edge*, New York: Armonk, 2010:23)

Kompetensi teknik merupakan inti profesionalisme pelayanan publik. Kompetensi teknik mencakup pengetahuan ilmiah yang diperlukan untuk melaksanakan tugas (misalnya bagaimana menjamin penyediaan tabung gas yang aman), pemahaman yang baik tentang hukum yang terkait dengan bidang keahliannya (bagaimana agar kontrak-kontrak pengadaan

barang/jasa sesuai dengan hukum), serta manajemen organisasi (J.S. Bowman, 2010: 37-38). Manajemen organisasi mengandaikan kemampuan merencanakan program, membangun dukungan dari *stakeholders* dan mengantisipasi resistensi. Kompetensi teknis bersifat fungsional, artinya harus memiliki pengetahuan terspesialisasi yang memungkinkan untuk menguasai pekerjaan khusus di suatu bidang (misalnya pengawasan keuangan di bidang pendidikan). Kompetensi itu sekaligus meliputi pengetahuan tentang aturan-aturan dan batas-batasnya yang mengarahkan bagaimana pekerjaan itu bisa dilaksanakan.

Dewasa ini kompetensi teknik tidak mungkin tanpa penguasaan komunikasi teknologi informasi bila pelayanan publik mau lebih cepat dan efektif. Pembangunan jalan, kesehatan publik, pendidikan, dan teknologi informasi membutuhkan profesionalitas serta penguasaan pengetahuan ilmiah dan teknologi. Dan sebagai alat pembanding atau mengukur sejauh mana pelayanan publik sudah mengikuti standar terbaik perlu *benchmarking*. Dengan cara pengukuran semacam ini dimungkinkan alternatif, meningkatkan metode atau praktik yang selama ini dijalankan. *Benchmarking* bisa memicu perubahan proses perencanaan strategis dalam pelayanan publik asal disertai masukan umpan-balik dari masyarakat yang dilayani.

Kompetensi dalam manajemen program dan proyek dibutuhkan dalam pelayanan publik. Manajemen program semakin sulit karena *teamwork* dan kerjasama yang tidak resmi mengaburkan pemisahan departemen, organisasi, sektor dan yurisdiksi (ibid., 25). Pejabat publik harus mengenal proses perencanaan dan sarana-sarana dalam kerjasama berbagai proyek antar organisasi atau antar lembaga, waktu dan biaya, survei dan penilaian. Akhirnya, tuntutan terpenting kompetensi teknik ialah meningkatkan produktivitas: bagaimana mendefinisikan produktivitas, bagaimana mengembangkan cara mengukur dan strategi mengembangkannya (ibid., 26). Pejabat publik harus memiliki ketrampilan teknis untuk memiliki sumberdaya manusia yang kompeten, menerapkan teknologi tepat-guna, mengetahui bagaimana bawahan bekerja dan menciptakan program-program yang sehat secara finansial (ibid., 39). Efisiensi, efektivitas dan adil adalah nilai-nilai yang dikaitkan dengan produktivitas dalam administrasi pelayanan publik.

Kompetensi *leadership* difokuskan pada empat ketrampilan, yaitu ketrampilan manajemen organisasi dan manajemen sistem sebagai *hard*

skill, dan sebagai *soft skills* ialah ketrampilan komunikasi, negosiasi dan kepemimpinan simbolis (ibid., 31). Manajemen organisasi mensyaratkan *hard skills* dalam bidang *budgeting*, sistem informasi, administrasi HRD, dan proses perencanaan. Pelayanan publik menantang pejabat publik untuk mengidentifikasi tanggungjawab dalam pengambilan keputusan dan ketajaman managerial agar bisa mendiagnosa masalah dan mewujudkan dalam lingkungan kerja (ibid., 31).

Syarat *leadership* meliputi kemampuan memfasilitasi kerjasama, menengahi konflik kepentingan dan menyelesaikan konflik. Maka kekuasaan diharapkan persuasif, bisa mendekati orang, dan membuat orang mudah menaruh kepercayaan. Jadi ketrampilan negosiasi, hubungan dengan *stakeholders* dan kemampuan memecahkan konflik menentukan keberhasilan kepemimpinannya. Kompetensi *leadership* yang sering diabaikan ialah *institutional knowledge*, yaitu pengetahuan tentang budaya organisasi, prosedur dan hubungan antar lembaga, kesadaran rutinitas institusi dan penanaman identitas kolektif.

Hubungan antara kompetensi teknik dan kompetensi etika sering dirumuskan dalam bentuk dilema antara hasil dan proses. Tujuan utama manajemen teknis menekankan agar suatu sistem lebih luwes dan mampu menjawab kebutuhan berkat adanya keleluasaan bagi penilaian manajemen (P. Bishop, 2003: 12). Evaluasi manajemen ini memungkinkan penyesuaian yang cepat agar efisien. Padahal etika publik cenderung memasang alat kontrol birokrasi sehingga tekanan pada proses sering merugikan atau menghambat hasil yang mau dicapai. Kompetensi etika ditantang untuk tidak mengorbankan efisiensi.

Manajemen nilai tidak bisa dilepaskan dari perkembangan kesadaran moral seseorang. Menurut L. Kohlberg, perilaku etis seseorang tergantung pada pemahaman moral dan kemampuan menalar dalam berhadapan dengan dilema moral. Jadi tindakan etis tidak hanya masalah melakukan yang baik. Keputusan untuk melakukan sesuatu tergantung pada bagaimana seseorang merumuskan dilema moral (1981: Vol.I,17-28). Tiga tingkat kesadaran moral dalam teori Kohlberg menunjukkan bahwa pejabat publik dituntut bisa mencapai pada paska-adat. Tingkat paska-adat ini ditandai dengan hormat pada nilai-nilai sosial, komitmen untuk menjamin hak-hak asasi manusia dan setia pada janji terhadap persetujuan yang dibuat bahkan bila bertentangan dengan kepentingan kelompok. Tingkat kesadaran moral

seperti itu hanya bisa diperoleh melalui latihan, pendidikan dan pembiasaan yang dimungkinkan bila di setiap jenjang karir kriteria kompetensi etis selalu dipakai untuk menyeleksi pejabat. Jadi reformasi birokrasi harus memperhitungkan seleksi pejabat publik yang selain kompetensi teknis dan leadership, harus terampil dalam kompetensi etika sehingga akan mendorong terciptana *good governance*.

Akuntabilitas: Syarat Mutlak *Good Governance*

Akuntabilitas ditandai dengan adanya transparansi. Transparansi memungkinkan publik untuk mendapat informasi yang dapat dipercaya, relevan dan tepat waktu tentang kegiatan-kegiatan pemerintah. Keterbukaan ini bukan sekedar mencari legitimasi atau bagian politik pencitraan. Transparansi perlu ditempatkan dalam kerangka partisipasi karena dengan membuka akses ke informasi, akan diperoleh masukan dari *civil society* untuk ikut serta merencanakan dan menerapkan kebijakan publik. Transparansi sulit terlaksana bila pemerintah tidak membenahi manajemen pelayanan publik. Pembenahan manajemen yang utama adalah dalam menjamin transparansi keuangan. Bila manajemen keuangan beres maka pemerintah tidak perlu takut terhadap tuntutan tranparansi. Pembenahan keuangan berarti membangun infrastruktur untuk akses publik ke informasi yang semakin baik, pada gilirannya, memperkuat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (S. Kondo, 7-10.)

Dengan mendorong ke perbaikan manajemen, terutama hubungan antara politik dan manajemen keuangan, akuntabilitas bisa menjadi alat utama *good governance*. "Kalau *governance* dimengerti sebagai upaya pihak yang berwenang di bidang ekonomi, politik dan administrasi untuk mengatur urusan-urusan negara. *Good governance* dipahami sebagai proses pengambilan keputusan dan bagaimana mengimplementasikan keputusan-keputusan tersebut. Jadi *good governance* dilihat sebagai proses dan struktur yang mengarahkan hubungan-hubungan politik dan sosial-ekonomi" (K.Q-I.Elahi, *UNDP On Good Governance*, dlm. *International Journal of Social-Economics*, 2009: 36 (12), 1167-1180).

Dalam artikel itu, Elahi menunjukkan tujuh syarat *good governance*: (i) ada partisipasi baik langsung maupun melalui lembaga-lembaga perantara yang sah; (ii) berlakunya aturan adil dan tidak memihak yang dijamin oleh hukum positif; (iii) transparansi dalam arti semua proses, lembaga dan informasi bisa diakses langsung oleh publik; (iv) responsif karena lembaga-

lembaga dan proses dimaksudkan untuk melayani publik; (v) kesetaraan karena semua warganegara mempunyai kesempatan sama untuk memperbaiki atau menjaga kesejahteraan; (vi) efektif dan efisien berarti semua proses dan lembaga membawa hasil yang memenuhi kebutuhan masyarakat dengan menggunakan secara maksimal semua sumberdaya; (vii) akuntabilitas, artinya pengambil keputusan dalam pemerintah, sektor swasta, organisasi *civil society* akuntabel terhadap publik.

Istilah *good governance* ini berlaku baik untuk pemerintahan nasional, lokal, swasta atau bentuk interaksi lain dalam masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, istilah ini mencerminkan harapan-harapan baru masyarakat terhadap cara bagaimana para pejabat pemerintah meningkatkan kualitas pelayanan publik. Warganegara memang berhak untuk mendapatkan pelayanan atau administrasi publik yang baik. Jadi *good governance* menganggap yang diperintah sebagai warganegara yang memiliki cita-cita dan harapan-harapan dengan memperhatikan hasilnya dan prosesnya (H. Drüker, 2007: 61). Asumsi *good governance* adalah bahwa warganegara merupakan subyek pemerintahan yang memiliki hak atas pilihan bebas. Jadi kriterianya adalah partisipasi dalam pengambilan kebijakan publik dan pengawasan, berorientasi pada konsensus, ada akuntabilitas, responsif terhadap kepentingan warganegara karena efektif dan efisien, peduli terhadap keadilan serta inklusif dan menghormati aturan hukum (ibid., 62).

Keprihatinan utama dalam *good governance* adalah bagaimana pelayanan publik menjadi lebih efektif dan efisien melalui peningkatan kesadaran etika publik. Maka prioritasnya menumbuhkan budaya etis dalam pelayanan publik. Untuk tujuan ini, harus masuk ke perbaikan sistem norma, artinya norma harus mampu membantu meningkatkan kesadaran etika; penguatan integritas pejabat publik; perbaikan mekanisme, prosedur kerja dan proses pengambilan keputusan agar bisa secara lebih efektif dikontrol, seperti dijelaskan dalam tiga poin di bawah ini (rangkuman dari rekomendasi Komisi Manajemen Publik untuk perbaikan perilaku etika, PUMA *Note de Synthèse, Service de la Gestion Publique*, OCDE 23April 1998):

(i) Untuk menumbuhkan kesadaran moral dalam mengarahkan perilaku pejabat publik, norma-norma etika yang diterapkan pada pelayanan publik harus jelas. Para penanggung jawab publik harus mengetahui prinsip-prinsip

dan norma-norma dasar yang diandaikan dalam pekerjaan mereka. Mengetahui berarti juga menetapkan batas-batas perilaku yang masih bisa diterima. Oleh karena itu, pernyataannya harus ringkas. Dengan rumusan yang ringkas, penyampaian nilai-nilai dan prinsip-prinsip etika dasar mudah dipahami. Pernyataan itu dirumuskan dalam bentuk kode perilaku. Kepedulian terhadap perilaku etis ini akan menyumbang mengembangkan budaya etika dengan menciptakan konsepsi umum di dalam administrasi publik dan dalam masyarakat.

Agar tidak hanya berhenti pada niat baik, norma-norma etika harus tercantum dalam kerangka hukum. Kerangka hukum merupakan titik tolak suatu komunikasi norma dan prinsip perilaku yang diwajibkan terhadap semua penanggung jawab tugas publik. Hukum harus mencerminkan nilai-nilai dasar pelayanan publik dan merupakan kerangka untuk mendefinisikan orientasi, prosedur penyelidikan dan menimpakan sanksi disiplin melalui proses hukum. Maka hukum harus mencerminkan keadilan dan *fairness*. Tekanan pada keadilan prosedural menjadi penting, artinya aturan harus mengandung pengawasan yang mengarahkan orang bertindak adil sehingga pelanggaran, selain pihak lain dirugikan, bisa langsung merugikan dirinya sendiri. Prinsipnya, semua pihak harus diperlakukan sama. Bila ada ketidaksetaraan di dalam perlakuan, pertimbangannya harus menguntungkan semua pihak, terutama pihak yang paling tidak beruntung (J.Rawls, 1971). Dari prinsip ini, muncul kewajiban agar pelayanan publik peduli terhadap kelompok masyarakat miskin atau termajinalisasi karena secara struktural posisi mereka sudah lemah dan rentan dirugikan.

Norma etika harus memberi petunjuk yang jelas dalam hal hubungan antara sektor publik dan swasta, terutama dalam hal pasar, kontrak, subkontrak, *outsourcing* atau syarat-syarat pekerjaan dalam sektor publik. Interaksi yang semakin banyak antara sektor publik dan swasta menuntut perhatian lebih besar terhadap nilai-nilai pelayanan publik dan menuntut agar mitra dari luar juga menghormati nilai-nilai yang sama yang diperjuangkan dalam pelayanan publik. Jangan sampai efisiensi dan efektivitas yang diharapkan dalam kerjasama dengan swasta atau asosiasi nir-laba justru akan mengorbankan pelayanan publik.

(ii) Penguatan integritas pejabat publik harus mulai dari perekrutan, pendidikan, pendampingan dan evaluasi. Sejak perekrutan tenaga yang akan menduduki jabatan-jabatan dalam pelayanan publik, aspek etika harus menjadi kriteria penerimaan dan evaluasi cara kerja serta hasil kerja. Syarat-

syarat kerja dalam pelayanan publik, terutama dalam perspektif karir, pengembangan personalia, atau tingkat penggajian, juga politik manajemen personalia harus menciptakan lingkungan yang mendorong perilaku etis. Penghargaan terhadap jasa/prestasi harus dijamin secara konsisten dalam penjejang karir dengan mempertimbangkan prinsip integritas publik.

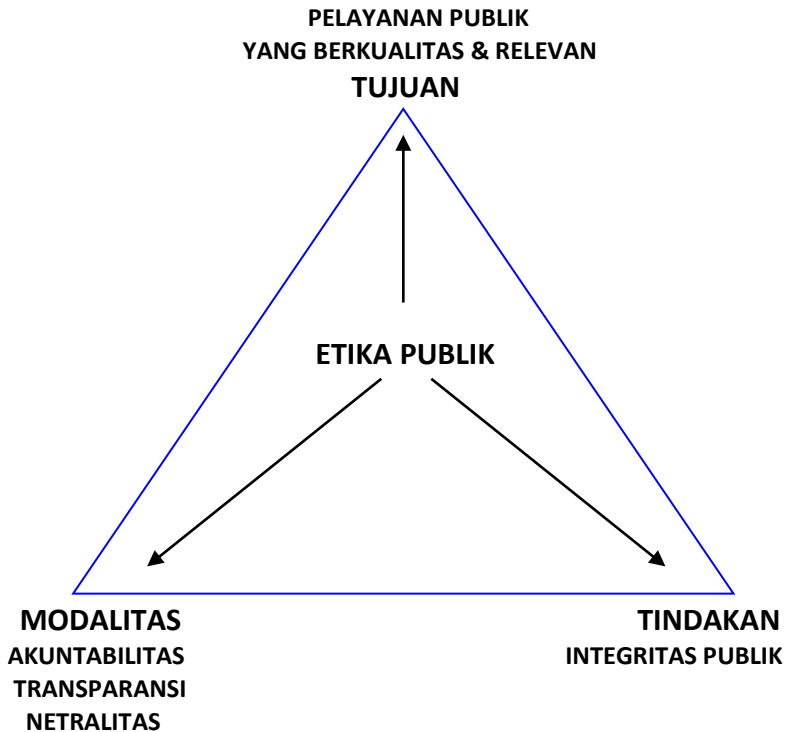
Penguatan integritas pejabat publik itu hanya akan berhasil bila ada keterlibatan para penanggung jawab politik untuk memajukan budaya etika. Keterlibatan mereka ditunjukkan melalui contoh. Teladan itu akan terlembagakan bila tindakan bisa dilihat secara politik, yaitu menerapkannya menjadi aturan hukum. Dengan demikian akan mampu memperkuat perilaku etika dan memberi sanksi terhadap tindakan yang melanggar. Caranya dengan memberikan sarana dan sumberdaya yang mencukupi untuk kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan etika dalam keseluruhan administrasi. Juga harus menghindarkan supaya aturan dan hukum tidak dieksploitasi hanya untuk tujuan-tujuan politik. Manajer berperan menentukan dalam mendorong pelaksanaan norma-norma perilaku etis karena berhubungan langsung dengan kondisi kerja dan evaluasi yang efektif tentang kinerja pada praktik harian nilai dan norma etika pelayanan publik. Para manajer diharapkan bisa menjadi contoh dalam hubungan profesional dengan para pemimpin politik, para penanggungjawab publik dan warganegara.

Etika Publik dalam Kebijakan Publik

Pelayanan publik yang profesional membutuhkan kompetensi teknik dan *leadership*. Kedua kompetensi ini membuat efektif dan efisien, namun masih mengabaikan satu hal penting, yaitu acuan ke nilai. Maka pelayanan publik masih menuntut kompetensi etika. Profesionalisme pelayanan publik tanpa kompetensi etika bisa tidak peduli pada masalah keadilan. Tanpa etika publik, pejabat publik cenderung: (i) tidak peka bila merugikan pihak lain, termasuk merugikan negara; (ii) tidak peduli terhadap korban; (iii) diskriminatif dalam memperlakukan warganegara; (iv) lemah dalam penentuan prioritas kebijakan.

Tiada kompetensi etika akan mendorong *banalitas* korupsi, artinya korupsi menjadi biasa sehingga tidak menumbuhkan rasa salah lagi. Dalam pelayanan publik, lemahnya perilaku etis melemahkan institusi-institusi sosial-politik. Padahal hakikat utama pelaksanaan kekuasaan terletak dalam

tanggungjawab moral. Dimensi moral ini melekat pada ciri kebijakan publik yang merupakan usaha alokasi nilai-nilai masyarakat untuk mencapai tujuan kesejahteraan bersama. Diskusi prioritas kebijakan atas dasar standar nilai mengandaikan pemahaman penalaran etika. Etika publik memperhitungkan tiga dimensinya.



[Skema baru ini hasil modifikasi Segitiga Etika Politik B. Sutor, Politische Ethik, 1991:86]

Etika publik adalah bagian dari etika politik. Etika politik didefinisikan sebagai “upaya hidup baik (memperjuangkan kepentingan publik) untuk dan bersama orang lain dalam rangka memperluas lingkup kebebasan dan membangun institusi-institusi yang lebih adil” (P.Ricoeur, 1990). Tiga dimensi etika politik adalah tujuan (*policy*), sarana (*polity*) dan aksi politik (*politics*) (B. Sutor, 1991: 86).

Dari definisi tersebut, penulis menerjemahkan ke dalam versi tiga dimensi etika publik: (i) tujuan “upaya hidup baik” diterjemahkan menjadi “mengusahakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik yang berkualitas dan relevan”; (ii) sarana: “membangun institusi-institusi yang lebih adil” dirumuskan sebagai “membangun infrastruktur etika dengan menciptakan regulasi, hukum, aturan agar dijamin akuntabilitas, transparansi, dan netralitas pelayanan publik”; (iii) aksi/tindakan dipahami sebagai “integritas publik” untuk menjamin pelayanan publik yang berkualitas dan relevan. Keprihatinan utama etika publik ialah bagaimana menjembatani antara norma atau prinsip etika dan tindakan nyata. Maka fokus etika publik diarahkan ke modalitas/infrastruktur etika.

Perubahan melalui Modalitas Etika Publik

Modalitas etika publik merupakan dimensi kedua etika publik. Yang dimaksud dengan modalitas ialah semua prosedur atau syarat kemungkinan bagi penerapan norma-norma etika ke dalam tindakan atau kebijakan publik. Modalitas di dalam interaksi kekuasaan ialah fasilitas (ekonomi, budaya, sosial, ideologi). Fasilitas yang membantu agar tercipta budaya etika di dalam organisasi pelayanan publik berupa infrastruktur etika seperti akuntabilitas, transparansi, netralitas, *E-governance* dan tiga kompetensi pejabat publik (teknis, *leadership* dan etika). Sedangkan untuk mendapatkan legitimasi, suatu tindakan atau kebijakan harus mengacu ke modalitasnya, yaitu norma. Norma di dalam etika publik bisa berupa kode etik, hukum yang mencegah konflik kepentingan dan korupsi, tuntutan integritas publik, tujuan pelayanan publik yang relevan dan responsif atau nilai-nilai agama.

Meningkatkan efektivitas pengawasan perlu melibatkan masyarakat melalui jaringan di daerah-daerah: (i) pembentukan jaringan dimulai dengan pelatihan, seminar, *workshop* untuk mendiskusikan konflik kepentingan dan korupsi (sebab, mekanisme, korban, kerugian). Jaringan ini dibentuk dari organisasi lokal, asosiasi profesi, kelompok bisnis dan organisasi mahasiswa. Anggota jaringan menjadi sumber informasi bagi KPK; (ii) Untuk memberdayakan partisipasi masyarakat agar mempunyai kekuatan mengubah dalam meningkatkan akuntabilitas, S. Paul, seperti dikutip oleh G.K.Thampi, mengusulkan *Kartu Pelaporan oleh Warganegara (Citizen Report Card)* sebagai alat umpan balik terhadap pejabat publik (dalam C. Sampford, 2006: 235).

Kartu Pelaporan Warganegara memberikan berbagai masukan. (i) memberi ukuran penilaian tentang akses, kelengkapan dan kualitas pelayanan publik sejauh dialami atau dirasakan oleh masyarakat serta membandingkan dengan pelayanan-pelayanan publik yang lain dandibuat 'rating'; (ii) memberi ukuran kepuasan warganegara dengan memberi prioritas pada perbaikan. Dalam kartu tersebut secara sederhana dan jelas ditunjukkan tingkat kepuasan atau ketidakpuasan; (iii) memberi indikator lingkup masalah di dalam pelaksanaan pelayanan publik, misal memberi penjelasan segi khusus interaksi antara warganegara dan petugas pelayanan publik (ketidakpuasan berakibat pada suplai air atau listrik, ketersediaan obat di rumah sakit), kesulitan-kesulitan yang dihadapi (nota lebih tinggi, dipersulit dalam urusan); (iv) memberi perkiraan korupsi dan ongkos lain yang disembunyikan; (v) membantu warganegara untuk mengeksplorasi kemungkinan memperbaiki pelayanan publik karena sebagai sarana untuk mentes berbagai pilihan yang diharapkan masyarakat dalam mengatasi beragam masalah. Lalu akan diketahui apakah masyarakat bersedia membayar lebih mahal demi pelayanan yang lebih baik (ibid., 236).

Syarat-syarat kemungkinan implementasi etika melalui partisipasi masyarakat dalam pengawasan ini sebetulnya dimaksudkan untuk membangun budaya etika di dalam organisasi. Maka selain pengawasan dari luar organisasi, peran pimpinan menjadi sangat vital: pertama, kemampuan membangun konsensus moral di lembaganya; kedua, kemampuan memberdayakan staf untuk mengidentifikasi dimensi-dimensi etika dari masalah-masalah yang dipertaruhkan; ketiga, ketrampilan untuk mendorong semua pihak yang terlibat di dalam pelayanan publik untuk bisa mengkomunikasikan secara efektif gagasan dan kepentingan mereka agar bisa didengar dan dipahami. Asumsinya, komunikasi yang baik bisa menghindarkan dilema moral dan membantu dalam menjamin integritas publik.

Integritas Publik dan Kerja *Pro Bono*

Integritas pribadi dalam pelayanan publik adalah landasan utama etika publik. Integritas semacam itu tumbuh dari pendidikan keluarga, berkembang di sekolah, lingkungan masyarakat dan teruji dalam kehidupan professional, terutama keterlibatannya di berbagai organisasi. Jadi integritas publik adalah hasil pendidikan, pelatihan dan pembiasaan tindakan yang diarahkan ke nilai-nilai etika publik. Dari perspektif ini, nampak bahwa

pembentukan *habitus* moral bukan sekedar masalah niat baik, tetapi harus ditopang oleh lingkungan dan pengalaman, terutama yang menyediakan infrastruktur etika.

Tiga kriteria bisa untuk mengukur integritas pejabat (Kolthoff, 2007:40): a) hidupnya mendasarkan pada nilai-nilai dan norma-norma yang stabil dan mempunyai visi karena mau memperjuangkan suatu nilai; b) jujur terhadap ideal yang mau dicapainya yang terungkap dalam satunya kata dan perbuatan. c) perhatian dan tanggungjawab terhadap masalah-masalah kepentingan publik. Tiga hal ini juga menjadi pilar *good governance*, yang melihat integritas publik sebagai tindakan seorang/lembaga pemegang kekuasaan yang sesuai dengan nilai, tujuan dan kewajiban yang dipercayakan atau dengan norma yang jabatan kekuasaan yang dipegangnya (A.J. Brown, 2008:4). Jadi integritas publik bukan hanya sekedar tidak korupsi atau tidak melakukan kecurangan.

Integritas publik baru kelihatan ketika berhadapan dengan kebijakan publik yang menyangkut pengelolaan kekayaan negara. Integritas publik terkait erat dengan penggunaan dana, sumberdaya, aset dan kekuasaan yang sesuai dengan tujuan-tujuan jabatan publik untuk digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik (OECD *Principles for Integrity Public Procurement*, 2009: 19). Integritas publik akan teruji ketika pejabat publik dihadapkan pada pilihan-pilihan kewajiban yang saling bertentangan mampu memberi pemecahan dengan mengesampingkan kepentingan pribadi atau kelompok. Maka Fleishman melihat integritas sebagai kejujuran dan kesungguhan untuk melakukan yang benar dan adil dalam setiap situasi sehingga mempertajam keputusan dan tindakannya (1981:53) dalam kerangka pelayanan publik. Integritas semacam ini semakin tumbuh bila sistem kerja mendukung, misalnya, dalam hal pengadaan barang dan jasa publik transparansi sungguh dijamin.

Caranya dengan menata agar: (i) terbuka akses ke informasi tentang aturan, prosedur dan kesempatan pengadaan barang/jasa tertentu; (ii) informasi harus jelas, konsisten dan relevan supaya menjamin persaingan terbuka dan menghindarkan kolusi; (iii) standardisasi proses melalui *benchmark* : keputusan-keputusan bisa dibandingkan untuk memudahkan kontrol internal dan melacak pelanggaran atau penyimpangan; (iv) keputusan penting dalam pengadaan barang/jasa terdokumentasi baik dan mudah diakses. (v) *E-Procurement*: sistem ini perlu diterapkan karena

meninggalkan jejak untuk memudahkan audit, revisi dan evaluasi kebijakan pengadaan barang/jasa. Sistem elektronik membantu menghubungkan dengan seluruh sistem manajemen keuangan. Jadi integritas publik pejabat bukan hanya mengandalkan kompetensi etika individual, tetapi juga ditopang oleh sistem atau organisasi yang sarat dengan modalitas etika atau budaya etika dalam organisasi.

Membangun budaya etika agar pejabat memiliki kepedulian terhadap kebutuhan publik dan kesejahteraan umum perlu ditumbuhkembangkan. Salah satu cara untuk mengukurnya ialah keterlibatan dalam kerja *Pro Bono*. Praktek *Pro bono* (lengkapnya *Pro bono publico* artinya untuk kebaikan/kepentingan publik) sebaiknya mulai diterapkan untuk kaum profesional di Indonesia. *Pro bono* maksudnya ialah kerja sukarela dari kaum profesional yang tidak dibayar sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Bedanya dengan relawan biasa ialah *Pro bono* mengandalkan pada keahlian/profesi untuk memberi pelayanan cuma-cuma bagi mereka yang tidak bisa membayar, terutama sebagai bentuk pengabdian masyarakat. Mungkin salah satu caranya ialah dengan mulai memberlakukan jumlah jam bekerja *Pro bono* bagi profesional. Jumlah jam kerja ini dipakai sebagai salah satu syarat bagi seseorang untuk bisa menduduki jabatan, calon legislatif atau jabatan-jabatan struktural lainnya. Kriteria *Pro bono* ini berfungsi mengingatkan bahwa jabatan publik dan profesi mengandung nilai etis atau kewajiban moral, yaitu sebagai panggilan untuk pengabdian masyarakat.

Integritas publik mengandaikan adanya kejujuran dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik yang berarti menghindari konflik kepentingan dan korupsi. Integritas publik dipahami sebagai tindakan atau perilaku pejabat publik atau lembaga kekuasaan yang sesuai dengan nilai-nilai, tujuan dan tanggungjawab yang dituntut oleh norma-norma jabatan tersebut (Brown, 2008: 4). Jadi integritas publik menuntut dua bentuk pelatihan, pertama, ketrampilan yang membentuk sikap (*habitus* moral); kedua, menuntut pembentukan budaya etika di dalam organisasi pelayanan publik sehingga ada sistem yang menjamin integritas publik. Untuk tujuan ini, pemberdayaan *civil society* untuk bisa ambil bagian di dalam pengawasan kebijakan publik dan evaluasinya menjadi sangat mendesak.

Kompetensi Etika dan Mekanisme Pengawasan

Kebijakan publik merupakan upaya pemerintah melalui keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya untuk menghadapi masalah-masalah dan keprihatinan pelayanan publik (C.L.Cochran, 2005:1). Kebijakan publik mengurus alokasi sumber-sumber daya untuk mencapai nilai-nilai bersama yang diprioritaskan oleh masyarakat. Nilai-nilai ini berperan sebagai kriteria dan acuan di dalam setiap proses pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik. Pada prinsipnya, semua warganegara setara di muka hukum, ketidaksamaan sosial-ekonomi harus menguntungkan semua, terutama mereka yang paling lemah atau yang paling terpinggirkan (Rawls, 1971). Prinsip etika publik semacam itu sangat membantu memberi landasan pertimbangan etis pejabat publik dalam menentukan kebijakan publik karena dalam masyarakat selalu ada “pihak yang paling tidak diuntungkan”, bisa kaum miskin, yang tersingkir/kalah di dalam persaingan, kelompok gender atau kelompok minoritas. Dengan demikian kemampuan teknis untuk menganalisa masalah perlu dilengkapi dengan kemampuan menangkap pertarungan etis yang biasanya tidak lepas dari masalah keadilan. Maka pejabat publik diandaikan juga memiliki kompetensi etika.

Kompetensi etika itu meliputi kemampuan manajemen nilai, ketrampilan di dalam penalaran moral, termasuk penguasaan teori-teori etika, moralitas individual dan publik, serta etika organisasi (J.S.Bowman, 2010: 67). Refleksi etika dan pelatihan etika berperan penting di dalam mengembangkan kesadaran moral. Kesediaan untuk berdiskusi dan berinteraksi bisa mengubah pola pikir dan perilaku seseorang. Keterbukaan dan sikap kritis ini memungkinkan orang mengambil jarak terhadap kebiasaan yang jelek dan membawa orang untuk bisa bela rasa terhadap korban atau yang terpinggirkan. Jadi perkembangan kesadaran moral membutuhkan baik pengetahuan maupun pengalaman karena, di satu pihak, pertimbangan moral dalam keputusan berkembang bukan hanya karena pengaruh lingkungan, tapi juga merupakan hasil dari reorganisasi cara berpikir dan pemahaman; di lain pihak, perkembangan kesadaran moral dari tahap satu ke tahap lain dicapai melalui praktik dan pengalaman, bukan hanya belajar teori atau pengetahuan kognitif. Bourdieu menggunakan istilah *habitus*, yaitu hasil pembiasaan dari mengamati, meniru, mengalami, memecahkan masalah dan membiasakan diri pada yang baik. Cara menghadapi masalah-masalah menunjukkan tingkat kesadaran

moral seseorang. Juga kemampuan untuk mempercayakan tugas dan tanggungjawab kepada pihak lain mengandaikan kompetensi etika yang tinggi karena harus mengetahui kemampuan bawahan dan berani mengambil resiko yang akan menuntut tanggungjawabnya. Pertaruhannya adalah efektivitas kepemimpinannya.

Kepemimpinan efektif memudahkan perilaku yang bertanggungjawab. Salah satu caranya adalah dengan mendelegasikan tanggungjawab kepada bawahan untuk mendorong inisiatif, kreativitas dan produktivitas. Dengan pendelegasian itu, manajemen nilai menjadi nyata karena tanggungjawab pribadi ditekankan. Tidak ada alasan untuk mengalihkan tanggungjawab ke pihak lain atau bersembunyi di balik alasan “kepatuhan”. Jadi etika menyumbang mempertajam pertimbangan kebijakan publik.

Kompetensi etika itu bisa lebih efektif mengarahkan kebijakan publik bila ditopang oleh mekanisme pengawasan: (i) Akuntabilitas dan pers bebas yang kritis; (ii) adanya rotasi jabatan karena memungkinkan evaluasi berkala terhadap kinerja pejabat sebelumnya untuk mencegah korupsi dan konflik kepentingan (Dobel, 1999: 46); (iii) kode etik dan legislasi untuk mencegah konflik kepentingan, pembentukan auditor mandiri, sistem pengawasan internal dan dewan penasehat etika; (iv) pada tingkat manajerial, kompetensi teknis dan kemampuan *leadership* pejabat publik menopang kompetensi etis; (v) *E-Governance* dan pengawasan oleh *civil society*. Jadi upaya membangun integritas individu harus selalu disertai penciptaan prasarana pengawasan atau prosedur penopang yang memadai.

Dengan melibatkan beragam kalangan masyarakat, kelompok profesional dan terutama kaum muda dalam menghadapi masalah korupsi, konflik kepentingan dan buruknya pelayanan publik sebetulnya ditunjukkan bahwa etika publik bukan lagi sekedar teori, tetapi suatu pengalaman dan perjumpaan dengan kebutuhan dan penderitaan orang lain. Etika bukan sekedar pemikiran, namun pengalaman. Pengalaman etika muncul dalam gerak kepedulian kepada yang lain. Perjumpaan dengan liyan (“penampakkan wajah”- Levinas) merupakan bentuk hubungan yang ditandai kepedulian dan nir-kepentingan. Hubungan ini menyapa seseorang untuk bertanggungjawab terhadap masyarakat. Memahami kesengsaraan berarti membangun kedekatan dengan liyan itu sendiri. “Penampakan wajah” mengungkap kerentanan pihak lain yang mengandung perintah untuk menolong/bertanggungjawab. Dengan menjawab ajakan pihak yang rentan terhadap kekerasan ini, kesadaran ‘aku’ terusik. Tumbuhnya

kesadaran refleksif dan kritis di kalangan pejabat publik akan membantu organisasi pelayanan publik lebih efisien dan efektif karena akan mengikis model mentalitas kepatuhan pasif. Orientasi pada kebutuhan masyarakat mendorong inisiatif dan kreativitas karena ukurannya jelas, yaitu sejauh membantu mengatasi penderitaan masyarakat atau meningkatkan kesejahteraan mereka, pejabat tidak perlu takut untuk mengambil keputusan.

Daftar Pustaka

- Bishop, Patrick (ed.), 2003, *Management Organisation, and Ethics in the Public Sector*, Burlington: Ashgate
- Boisvert, Yves, *Crise de confiance et crise de légitimité: de l'éthique gouvernementale á l'éthique publique*, dans: *Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, vol. 4, no 1, Printemps 2002, 19-31.
- Bourdieu, P., 1980: *Le sens pratique*. Paris: Minuit
- ., 1994: *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil
- Bowman, James S., 2010: *Achieving Competencies in Public Services. The Professional Edge*, Second Edition, Armonk N.Y.: M.E.Sharpe
- Cochran, Charles L., & Malone, Eloise F., 2005: *Public Policy: Perspectives and Choices*, Colorado: Lynne Rienner
- Considine, Mark, 1994: *Public Policy: A Critical Approach*, South Melbourne: Macmillan
- Crozier, M. dan Friedberg, E., 1977: *L'acteur et le système*, Paris: Seuil
- David & Rasmussen, Ken, 2008: *Professionalism and Public Service*, Toronto: University of Toronto Press
- Dobel, Patrick J., 1999: *Public Integrity*, Baltimore: Johns Hopkins University press

22 *Indonesia yang Berkeadilan Sosial tanpa Diskriminasi*

Drüke, Helmut, 2007: *Can E-Government Make public Governance More Accountable?*, dalam: Anwar Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington DC: The World Bank, hlm. 59-87

Fleishman, Joel L., 1981: *Public Duties: The Moral Obligation of Government Officials*, Cambridge, Massachussetts: Harvard University Press.

Giddens, Anthony, 1993: *New Rules of Sociological Method*, Cambridge: Polity Press

Haryatmoko, 2011: *Etika Publik: untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta: Gramedia

Kohlberg, Lawrence, 1981: *Essays on Moral Development, Vol.I, The Philosophy of Moral Development, Moral Stages and the Idea of Justice*, San Francisco: Harper & Row

Kolthoff, Emile, 2007, *Ethics and New Public Management*, Den Haag: BJU

Lévinas, Emmanuel, 1971: *Totalité et Infini. Essai sur l'extériorité*, La Haye: Nijhoff

-----, 1982 : *Ethique et Infini*, Paris : Fayard.

OECD, 2003: *Guidelines and Overview, Managing Conflict of Interest in the Public Service*, Paris: OECD Publishing

OECD, 2002: *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, Paris: OECD Publishing

OECD, 2005: *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, Paris: OECD Publishing

OECD, 2007: *Integrity in Public Procurement. Good Practice From A to Z*, Paris: OECD Publishing

OECD, 2009: *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, Paris: OECD Publishing

Peeters, B.Guy, 2007, *Performance-Based Accountability*, dlm: Shah, Anwar, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington DC: The World Bank, hlm.15-32

Rawls, John, 1971, *A Theory Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press.

Ricoeur, Paul, 1986: *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Paris: Esprit-Seuil.

-----, 1990: *Soi-meme comme un autre*, Paris: Esprit-Seuil.

-----, 1991: *Lectures 1. Autour du Politique*, Paris: Esprit/Seuil

Sutor, Bernhard, 1991: *Politische Ethik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh

Tebbit, Mark, 2002: *Philosophy of Law*, London: Routledge.

Thai, Khi V., 2009: *International Handbook of Public Procurement*, Boca Raton, FL: Taylor and Francis

