

***Kebijakan, Etika Dan Perilaku Administratif Aparatur Sipil Negara (ASN), Studi kasus kenaikan pangkat di Pemerintah Provinsi Maluku Utara tahun 2015***

---

**KATA KUNCI**

Kebijakan, Mall  
Administrasi dan  
Aparatur Sipil Negara

**<sup>1</sup>Saiful Ahmad, <sup>2</sup>Fathnun Tan, <sup>3</sup>Djono Muin**

<sup>1,2,3</sup>Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Indonesia

Email: saifulahmad1112@gmail.com

**ABSTRAK**

Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa muncul dimana dan kapan saja ketika terjadi pertemuan antara keinginan dan kesempatan. Kondisi ini juga akan terjadi baik pada level birokrasi publik tingkat rendah, menengah maupun pada level tertinggi (pusat) kekuasaan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Terdapat pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma “rule government” menjadi “good governance”. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan public senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berbeda dengan prinsip “good governance”, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (government) atau negara (state) saja, tetapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis studi pustaka. Jenis studi pustaka dalam pandangan Sugiyono merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tentang hasil publikasi media massa dan liknya. Bagaimana relevansi dan revitalisasi Law Enforcement terhadap implementasi etika administrasi negara dalam upaya penataan ulang manajemen pemerintahan Indonesia studi kasus di Maluku Utara Kajian ini menemukan bahwa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa muncul dimana dan kapan saja ketika terjadi pertemuan antara keinginan dan kesempatan. Kondisi dan situasi bisa terjadi baik pada level birokrasi publik tingkat rendah, menengah maupun pada level tertinggi. Maka untuk mencegah atau mengatasi tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (baca KKN) pada tubuh birokrasi publik harus berupaya untuk tidak mempertemukan antara niat dan kesempatan. Upaya mencegahnya dengan cara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan menegakkan perilaku birokrasi pada semua level jajaran birokrasi publik. Oleh karena itu diperlukan kesadaran dan itikad baik dari pribadi masing-masing dalam menjalankan tugas guna terciptanya pemerintahan yang bersih, disamping komitmen right man on the right place, guna menghindari terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme. Pada posisi demikian diperlukan aparat hukum yang mampu melakukan law enforcement yang tegas, jujur, profesional, responsiveness demi revitalisasi penataan ulang manajemen pemerintahan Indonesia.

*This is an open access article under the Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0)*



Copyright holders:

Saiful Ahmad, Fathnun Tan, Djono Muin (2024)

First publication right:

Journal of Mandalika Social Science

Volume 3 Nomor 1 2024

## PENDAHULUAN

Tantangan pemerintah dewasa ini adalah bagaimana melakukan dan melaksanakan pemerintahan yang efektif dan efisien, yakni pemerintahan yang dapat membuahkan hasil bagi pembangunan dan pelayanan yang produktif bagi publik. Umumnya kehadiran kebijakan sebagai sebuah sistem standar, aturan dan prosedur dapat diwujudkan secara factual dan elegan. Demikian juga menilai dengan kritis dan mesinergikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan adalah tuntutan kebutuhan dalam mengelola birokrasi yang sehat, kapabile dan terukur. Serta jika terdapat persolan, maka memecahkan dinamika masalah tersebut merujuk pada pemahaman kegiatan dengan ukuran dan variabel pemecahan masalahnya dalam bentuk solusi. Inilah inti dan kunci utama dalam menganalisis suatu kebijakan.

Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa muncul dimana dan kapan saja ketika terjadi pertemuan antara keinginan dan kesempatan. Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa dan akan terjadi baik pada level birokrasi publik tingkat rendah, menengah maupun pada level tertinggi. Oleh karenanya untuk mencegah atau mengatasi tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (baca KKN) pada tubuh birokrasi publik harus berupaya untuk tidak mempertemukan antara niat dan kesempatan tadi. Salah satu upaya untuk mencegah tidak bertemunya antara keinginan dan kesempatan adalah menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan menegakkan perilaku birokrasi pada semua level jajaran birokrasi publik.

Nilai-nilai etika birokrasi tadi sebagaimana digambarkan diatas, jika betul-betul sudah menjadi suatu "norm" yang harus diikuti dan dipatuhi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, maka akan dapat mencegah timbulnya tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam tubuh birokrasi publik kendatipun tidak ada lembaga pengawasan sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Namun diakui, bahwa etika birokrasi tersebut belum cukup untuk menjamin tidak terjadi perilaku korup, kolusi dan nepotisme pada tubuh birokrasi.

Etika administrasi negara merupakan salah satu wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara. Etika administrasi negara disamping digunakan sebagai pedoman, acuan, referensi administrasi negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menentukan sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Oleh karena masalah menjunjung etika dalam bernegara maupun dalam melaksanakan pelayanan publik, adalah merupakan standar penilaian etika administrasi negara mengenai tindakan administrasi negara yang menyimpang dari etika administrasi negara (mal administrasi) dan faktor yang menyebabkan timbulnya mal administrasi dan cara mengatasinya. Law enforcement sangat

---

membutuhkan adanya akuntabilitas dari birokrasi dan manajemen pemerintahan sehingga penyimpangan yang akan dilakukan oleh birokratbirokrat dapat terlihat dan ter-akuntable dengan jelas sehingga akan memudahkan lawenforcement yang baik pada reinventing government dalam upaya menata ulang manajemen pemerintahan Indonesia yang sehat dan berlandaskan pada prinsip-prinsip good governance dan berasaskan nilai-nilai etika administrasi.

## **METODE**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis studi pustaka. Jenis studi pustaka dalam pandangan Sugiyono merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2012). Data diperoleh dari buku-buku ilmiah, jurnal ilmiah, sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data tentang hasil publikasi media massa 2015, data tentang temuan sangat update dan sangat baru dalam dinamika birokrasi di daerah. Validasi data dilakukan melalui penggunaan kritik sumber. Kritik sumber bertujuan untuk menyeleksi atau memastikan keaslian atau kebenaran data yang diperoleh dari sumber. Kemudian data tersebut diuraikan dalam bentuk konsep-konsep ilmiah. Tujuan penulisan menggunakan studi kasus adalah untuk menyeleksi atau menjadi fakta, yang seterusnya akan digunakan sebagai objek penelitian dalam menjawab permasalahan yang diteliti.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Perilaku Birokrasi**

Apakah sumber perilaku birokrasi itu? Perilaku birokrasi terbentuk dari interaksi antara dua variabel, yaitu karakteristik birokrasi dan karakteristik manusia, atau lebih spesifik lagi, struktur dan aktor. Setiap karakteristik menimbulkan perilaku tertentu. Antara karakteristik itu dengan perilaku terdapat hubungan yang sedikit banyak bersifat kausal. Misalnya pada variabel organisasi, hierarki menimbulkan sifat taat bawahan terhadap atasan. Pada variabel manusia, kepentingan atau kebutuhan hidup menuntut imbalan yang memadai dari organisasi. Tetapi kadar (tingkat) ketaatan itu variabel, bergantung pada sejauh mana imbalan yang diharapkan dipenuhi oleh organisasi.

Demikian pula sebaliknya. Seperti diketahui, informasi tentang karakteristik terdapat di dalam Psikologi, Psikologi Industri, Perilaku Keorganisasian, Budaya Perusahaan, dan Ilmu Perilaku lainnya. Variabilitas perilaku aktor bergantung pada lingkungan atau struktur internal. Walaupun ia bisa dipengaruhi oleh struktur eksternal (masyarakat), variabel internal itulah yang dominan karena ia mengandung kekuasaan dan kesempatan. Aktor yang mampu mengendalikan struktur, lebih-lebih jika aktor itu yang membentuk struktur, biasanya sanggup bertahan lama. Sebaliknya bisa terjadi, sekuat apapun aktor yang memasuki struktur yang telah mapan, ia "pasti" luluh dan tidak berdaya, atau terpental keluar. Lingkungan yang mengandung pilihan dibandingkan dengan lingkungan tanpa pilihan membawa pengaruh dan konsekuensi yang berbeda terhadap perilaku manusia (aktor) dan pada gilirannya terhadap perilaku birokrasi yang bersangkutan. Perilaku birokrasi yang berkisar antara soft (perilaku yang penuh amic dan ethic; ketaatan dan keikhlasan) dengan hard (command, force, coercion, violence; pembangkangan, perlawanan, permusuhan) merupakan redultant interaksi antara kedua variabel.

### **Perilaku Birokrasi Pemerintahan**

Perilaku birokrasi jauh berbeda jika dipahami dalam hubungan pemerintahan. Hubungan birokratik tidak sama dengan hubungan pemerintahan. Ketika Birokrasi Pemerintahan bertindak keluar, terjadilah hubungan birokratik pemerintahan, tetapi hubungan ini tidak identik dan tidak analog dengan hubungan birokratik. Dalam banyak hal, yang diperintah dan manusia bukanlah bawahan pemerintah. Bahkan pada saat rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan, pemerintah berada di bawahnya.

### **Mal Administrasi**

Dalam era reformasi, banyak “mal praktik” pada tubuh birokrasi yang selama era orde baru terjadi diblejeti satu persatu oleh masyarakat, baik mal-praktek dalam bentuk “korupsi, kolusi, maupun nepotisme”. KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) merupakan tindakan yang menyimpang hukum dan biasanya pada kasus-kasus ini terdapat banyak penyimpangan serta penyelewengan pada law enforcement, hal ini sangat besar kemungkinan pada etika administrasi negara dalam revitalisasi manajemen pemerintahan dalam rangka upaya penataan ulang pemerintahan Indonesia yang tidak sesuai dengan good governance. Pada kenyataannya Law enforcement dalam manajemen pemerintahan di Indonesia sangat diabaikan sehingga akan sangat menjadi ancaman bagi manajemen pemerintahan dalam upaya menata ulang manajemen pemerintahan yang sehat dan dapat meminimalisir terjadinya birokratologi dan mal administrasi.

Sebenarnya apakah yang menjadi landasan dasar yang dapat menjadi acuan, pedoman, dan referensi dalam melaksanakan manajemen pemerintahan yang baik dan sehat serta birokrasi yang sehat adalah etika administrasi yang memiliki acuan dan pedoman serta referensi, salah satu wujud konkrit yang tegas dalam menindaklanjuti mal administrasi seperti contoh yang sangat sering terjadi Korupsi, melalui Law enforcement maka semua penyelewengan akan mudah diminimalisir, Law enforcement akan mudah terdeteksi sangat berkaitan dengan adanya akuntabilitas birokrasi dan manajemen pemerintahan yang sedang melaksanakan revitalisasi yang memegang prinsip good governance guna mencapai reinventing government dan menata ulang manajemen pemerintahan Indonesia kearah yang lebih sehat dan profesional. Reiventing government akan tercipta jika prinsip etika administrasi negara dan karakteristik good governance menjadi acuan dan referensi pada implementasi manajemen pemerintahan di Indonesia.

### **Korupsi: Salah Satu Bentuk Mal Administrasi**

Korupsi dapat diartikan sebagai bentuk perbuatan menggunakan barang publik, bisa berwujud uang dan jasa, untuk kepentingan memperkaya diri, dan bukan untuk kepentingan publik. Dilihat proses terjadinya perilaku korupsi ini dapat dibedakan ke dalam tiga bentuk, yaitu Graft, Bribery, dan nepotism. Graft, merupakan korupsi yang bersifat internal. Artinya korupsi yang dilakukan tanpa melihat pihak ketiga. Seperti menggunakan atau mengambil barang kantor, uang kantor, jabatan kantor untuk kepentingan diri sendiri. Korupsi ini terjadi karena mereka mempunyai kedudukan dan jabatan di kantor tersebut. Dengan wewenangnya, para bawahan tidak dapat menolak permintaan atasannya. Menolak atau mencegah permintaan atasannya dianggap sebagai tindakan yang tidak loyal terhadap atasan. Bahkan sering terjadi, sebelum atasan minta, bawahan sudah menyiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan oleh atasan. Misalnya ada seorang pejabat (di daerah) punya hajat mantu, maka segala sesuatu yang diperlukan untuk hajat tersebut telah dicukupi oleh anak buahnya, dan panitia yang dibentukpun sesuai dengan bidang kewenangan masing-masing anak buahnya. Pejabat tersebut sudah tahu “beres” segala sesuatu yang diperlukan

untuk kepentingan hajat mantu tersebut. Contoh di atas, merupakan wujud dari tindakan korupsi berupa "grafit".

Sementara bribery (penyogokan, penyuapan), merupakan tindakan korupsi yang melibatkan orang lain diluar dirinya (instansinya). Karenanya korupsi ini sering disebut dengan korupsi yang bersifat eksternal. Artinya tindakan korupsi tadi tidak akan terjadi jika tidak ada orang lain, yang melakukan tindakan penyuapan, penyogokan terhadap dirinya. Tindakan pemberian sesuatu (penyogokan, penyuapan, pelicin), dimaksudkan agar dapat memengaruhi objektivitas dalam membuat keputusan, atau keputusan yang dibuat akan menguntungkan pemberi, penyuap, atau penyogok. Pemberian sesuatu (penyogok, penyuap, pelicin) dapat berupa uang, materi, tapi bisa juga berupa jasa. Korupsi semacam ini sering terjadi pada dinas/instansi yang mempunyai tugas pelayanan, menerbitkan surat izin, rekomendasi, dan lain sebagainya. Pelayanan yang diberikan seringkali dihambat, tidak lancar, bukan karena sistem dan prosedurnya, tapi karena disengaja oleh oknum birokrat. Sehingga mereka yang berkepentingan, lebih suka melalui calo, atau dengan cara memberi pelicin berupa uang untuk menyuap, menyogok, agar urusannya menjadi lancar.

Sedangkan nepotism, merupakan suatu tindakan korupsi berupa kecendrungan pengambilan keputusan yang tidak berdasarkan pada pertimbangan objektif, rasional, tapi didasarkan atas pertimbangan "nepitis", "kekerabatan", seperti masih teman, keluarga, golongan, pejabat, dan lain sebagainya. Pertimbangan pengambilan keputusan tadi, sering kali untuk kepentingan orang yang membuat keputusan. Mereka akan lebih aman, orang yang berada disekitarnya (anak buahnya) adalah orang-orang yang masih nepotis atau masih kerabat dekat. Jika mereka melakukan tindakan penyimpangan mereka akan aman dan dilindungi.

Korupsi di atas adalah korupsi yang dilihat dari proses terjadinya. Namun dilihatnya dari sifatnya korupsi dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu korupsi individualis dan korupsi sistemik. Korupsi individualis, merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa orang dalam suatu organisasi dan berkembang suatu mekanisme muncul, hilang dan jika ketahuan pelaku korupsi akan terkena hukuman, bisa berupa dijauhi, dicela, disudutkan, dan bahkan diakhiri nasib kariernya. Perilaku korup ini dianggap oleh kelompok (masyarakat) sebagai tindakan yang menyimpang, buruk, dan tercela.

Korupsi sistemik, berbeda dengan korupsi individualisme. Korupsi sistemik merupakan suatu korupsi ketika yang melakukan korupsi adalah sebagian besar (kebanyakan orang) dalam suatu organisasi (melibatkan banyak orang). Dikatakan sistemik, karena tindakan korupsi ini bisa diterima sebagai sesuatu yang wajar/biasa (tidak menyimpang) oleh orang yang berada di sekitarnya dan merupakan bagian dari suatu realita. Jika ketahuan, maka diantara mereka yang terlibat saling melindungi, menutup-nutupi, dan mendukung satu sama lain untuk menyelamatkan orang yang ketahuan tadi. Hal ini disebabkan diantara mereka tidak ingin instansinya tercemar, sehingga walaupun mereka tahu ada tindakan korupsi mereka lebih baik "diam", daripada mereka akan dikucilkan, dan menjadi saksi dalam perkara atas tindakan korupsi tadi. Bahkan mereka telah menganggap sesuatu yang wajar-wajar saja, karena memang yang bersangkutan berada atau menjabat pada jabatan yang memungkinkan atau yang biasa disebut dengan "jabatan basah".

### **Faktor-faktor Penyebab Timbulnya Mal-Administrasi**

Mal administrasi merupakan suatu tindakan yang menyimpang dari nilai etika. Secara "psiko-sosiologis", suatu tindakan yang menyimpang dari nilai adalah disebabkan karena bertemunya faktor "niat atau kemauan" dan "kesempatan". Jika ada niat untuk melakukan tindakan mal-administrasi, sementara kesempatan tidak ada, maka tindakan mal-administrasi tadi tidak akan terjadi. Sebaliknya, ada kesempatan untuk melakukan korupsi, namun pada dirinya tidak ada niat atau

kemauan untuk melakukan mal-administrasi, maka tindakan mal-administrasi juga tidak akan terjadi.

Dengan mengacu pada konsep tadi, maka dapat ditemukan dua faktor yang menjadi penyebab timbulnya tindakan mal-administrasi. Pertama faktor internal yaitu faktor pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi. Kedua, faktor eksternal, yaitu faktor yang berada di luar diri pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi, bisa, lemahnya peraturan perundangan, lemahnya pelaksanaan pengawasan, dan lingkungan kerja yang memungkinkan terbukanya kesempatan untuk melakukan tindakan mal-administrasi.

### **Faktor Internal**

Faktor Internal berupa kepribadian seseorang. Faktor kepribadian ini berwujud suatu niat, kemauan, dorongan yang tumbuh dari dalam diri seseorang untuk melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini disebabkan oleh lemahnya mental seseorang, dangkalnya agama dan keimanan mereka, sehingga memudahkan mereka untuk melakukan sesuatu tindakan walaupun sesungguhnya mereka tahu bahwa tindakan yang akan mereka lakukan itu merupakan suatu tindakan yang tidak baik, tercela, buruk baik menurut nilai-nilai sosial, maupun menurut ajaran agama mereka. Namun karena rendahnya sikap mental mereka, dangkalnya keimanan dan keagamaan mereka, maka manakala ada kesempatan ada niatan untuk melakukan tindakan mal-administrasi dengan mudahnya mereka lakukan.

Faktor Internal muncul banyak pula dipengaruhi oleh faktor eksternal, antara lain faktor kebutuhan keluarga, kesempatan, lingkungan kerja, dan lemahnya pengawasan, dan lain sebagainya. Jika pada diri orang tersebut mempunyai sikap mental yang tinggi, keimanan dan keagamaan mereka juga tinggi, maka walaupun ada tuntutan kebutuhan keluarga, kesempatan melakukan selalu ada, lingkungan kerja memungkinkan, dan pengawasan sangat lemah, maka mereka tidak akan melakukan tindakan mal-administrasi tadi. Karena mereka tahu dan yakin bahwa tindakan itu merupakan suatu tindakan yang buruk, tidak baik, tercela dan bahkan merupakan suatu tindakan yang berdosa.

### **Faktor Eksternal**

Faktor eksternal adalah faktor yang berada di luar diri orang yang melakukan tindakan mal-administrasi, bisa berupa, lemahnya peraturan, lemahnya lembaga kontrol, lingkungan kerja dan lain sebagainya yang membuka peluang (kesempatan) untuk melakukan tindakan korupsi.

Peraturan perundangan dimana mereka bekerja, merupakan suatu tatanan nilai yang dibuat untuk diikuti dan dipatuhi oleh para pegawai dalam menjalankan tugas dan kewajiban yang diberikan kepadanya. Manakala peraturan tadi memberi kelonggaran bagi pegawainya untuk melakukan tindakan mal-administrasi, karena peraturannya tidak jelas, sanksi yang diberikan lemah, dan lain sebagainya, maka akan memberikan peluang (kesempatan) pegawai untuk melakukan tindakan mal-administrasi tersebut. Misalnya, walaupun telah ada peraturan perundangan anti korupsi yaitu UU No.3 Tahun 1971 tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU No.11 Tahun 1980 tentang Pidana Suap, namun peraturan perundangan tersebut tidak efektif untuk mencegah tindakan korupsi. Dalam arti peraturan perundangan tadi masih belum banyak menjerat para pelaku korupsi. Hal ini disebabkan karena sulitnya untuk membuktikan tindakan korupsi, sehingga sulit untuk diproses sampai ke pengadilan. Belum lagi para pelaku korupsi yang telah menyiasati peraturan Perundang-undangan tadi dengan menggunakan pendekatan cost and benefit analysis (analisis untung rugi) dalam melakukan tindakan korupsi. Dalam arti antara hukuman yang diberikan dengan hasil korupsi yang dilakukan ternyata masih menguntungkan (hasil korupsi lebih

besar daripada tuntutan atau ganjaran hukuman). Bahkan ada mekanisme banding yang dapat menunda hukuman, bisa melakukan kasasi, grasi, yang bisa jadi prosesnya cukup lama, sehingga memberi peluang bagi pelaku korupsi untuk menyiasati hasil korupsinya.

Lemahnya lembaga pengawasan (control) dalam melaksanakan tugasnya juga merupakan salah satu penyebab munculnya tindakan mal-administrasi. Kendatipun lembaga pengawasan baik pengawasan politik, maupun pengawasan fungsional telah dibentuk, seperti DPR(D), BPK, BPKP, Irjen, Irwilprop, Irwilkab, Irwikod, dan bahkan waskat, serta wasmas telah dibentuk dan berjalan, namun para pelaku dari lembaga tersebut masih dengan mudah untuk diatur, masih mau disuap, disogok, dan sejenisnya, maka lembaga pengawasan ( control ) yang ada juga tidak akan mampu untuk melakukan pencegahan timbulnya tindakan mal-administrasi yang ada dalam tubuh birokrasi publik.

Lingkungan kerja, juga merupakan faktor penting untuk memberi peluang munculnya suatu tindakan mal administrasi. Lingkungan dimana kita berada akan mempengaruhi sifat dan perilaku kita. Bila kita berada pada lingkungan keras, akan membentuk sifat dan perilaku kita juga cenderung keras. Demikian pula bila kita berada pada lingkungan agamis, juga akan membentuk sifat dan perilaku kita cenderung agamis kita. Lingkungan kerja dimana kita bekerja yang menilai bahwa suatu tindakan yang menyimpang ( korupsi misalnya) di anggap sesuatu yang wajar, maka akan membentuk dan memberi peluang perilaku yang menyimpang dari etika administrasi juga. Sebaliknya manakala lingkungan kerja cukup ketat, bahwa tindakan yang menyimpang (korupsi) dinilai sebagai suatu tindakan yang tidak baik, buruk, dan tercela juga maka juga akan membentuk sikap, perilaku untuk tidak korup dan tidak akan memberi peluang munculnya tindakan yang korup.

### **Etika Birokrasi**

Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa muncul kapan dan dimanapun sepanjang jalan terjadi pertemuan antara niat dan kesempatan, seperti apa yang telah dikemukakan terdahulu. Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme bisa terjadi baik pada birokrasi publik tingkat tinggi, menengah maupun rendahan. Oleh karenanya untuk mencegah atau mengatasi tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme pada tubuh birokrasi publik harus berupaya untuk tidak mempertemukan antara niat dan kesempatan tadi. Salah satu upaya untuk mencegah tidak bertemunya antara niat dan kesempatan tadi adalah menjunjung tinggi dan menegakkan etika birokrasi pada jajaran birokrasi publik.

Nilai-nilai etika birokrasi tadi sebagaimana digambarkan diatas, jika betul-betul sudah menjadi suatu "norm" yang harus diikuti dan dipatuhi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, maka akan dapat mencegah timbulnya tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam tubuh birokrasi publik kendatipun tidak ada lembaga pengawasan sebagaimana yang telah disebutkan diatas. Namun diakui, bahwa etika birokrasi tersebut belum cukup untuk menjamin tidak terjadi perilaku korup, kolusi dan nepotisme pada tubuh birokrasi. Terdapat hal yang paling penting dan yang terpenting adalah kembali kepada kepribadian dari masing-masing pelaku (manusianya). Dengan kata lain kontrol internal dalam bentuk keimanan dan keagamaan yang melekat pada diri manusianya. Mereka tidak akan melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme manakala mereka mengetahui dan menyakini bahwa perbuatan tersebut merupakan suatu tindakan yang tidak baik, tercela dan tidak terpuji terutama jika dilihat dari nilai keyakinan dan keagamaan yang mereka anut. Karena segala dari suatu sikap, perbuatan, dan tingkah laku mereka harus dipertanggungjawabkan kelak kepada ALLAH SWT. Walaupun mungkin mereka bisa lolos dari pertanggungjawaban duniawi (tidak bisa dicela, disingkirkan, dan diakhiri nasib kariernya ketika

perbuatannya ketahuan), namun pertanggungjawaban kehadapan ALLAH SWT, tidak akan bisa dihindari.

Dengan adanya “kontrol internal” yang kuat pada diri manusia akan dapat mencegah. Munculnya “niat” untuk melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme walau ada kesempatan untuk melakukannya. Dengan bertumpu pada skala prioritas untuk dapat mencegah timbulnya tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme perlu “kontrol internal” yang kuat pada diri manusia yang dapat membentuk kepribadian yang dilandasi oleh nilai-nilai keimanan dan keagamaan, baru kemudian “etika birokrasi”, dan yang terakhir adalah kontrol eksternal dalam wujudnya adanya pengawasan, baik, pengawasan politik, fungsional, maupun pengawasan masyarakat. Ketiganya harus dilaksanakan secara bersamaan agar KKN bukan saja dapat dicegah namun dapat juga diberantas.

## Deskripsi Kasus

### 1) Dua Kadis Diduga Naik Pangkat Palsu

Dua pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang kini menduduki jabatan Kepala Dinas Kehutanan Muhammad Sukur Lila dan Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Muhamad Buyung Rajiloen terindikasi naik pangkat palsu. Keduanya terindikasi dipalsukan dokumen kenaikan pangkatnya oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) provinsi Maluku Utara Imam Machdi Hasan untuk menjadi kepala dinas definitif.

Padahal, berdasarkan Surat Keputusan (SK) gubernur Maluku Utara Nomor : 821.2.22/TP/08/2015, tanggal 9 Oktober 2015, keduanya dilantik sebagai sebagai kepala dinas kehutanan dan kepala dinas perikanan dan kelautan dengan status esalon II/a, yang sebelumnya berstatus pelaksana tugas (Plt) karena kepangkatan atau golongan keduanya baru pembina IV/a TMT 1 April 2014. Berdasarkan pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 100 Tahun 2000 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dijelaskan, persyaratan diangkat dalam jabatan struktural selain berstatus PNS, juga serendah-rendahnya memiliki pangkat satu tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan.

Sebab itu, pejabat esalon II/a atau kepala dinas provinsi wajib hukumnya memiliki pangkat atau golongan serendah-rendahnya pembina tingkat I atau IV/b. Sementara Sukur Lila dan Buyung Rajiloen memiliki pangkat dua tingkat dibawah pangkat yang ditentukan atau masih IV/a. Dengan demikian, keduanya minimal menjabat pelaksana tugas dan belum boleh diangkat menjadi kepala dinas definitif. Setelah dua pejabat dilantik menjadi dinas definitif, belakang diketahui, keduanya naik pangkat dari IV/a ke IV/b hanya 18 bulan apabila dihitung TMT per 1 April 2014 dan pelantikan 9 Oktober 2015. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2003 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, disebutkan, kenaikan pangkat dilaksanakan berdasarkan dua sistem. Sistem kenaikan pangkat reguler dan sistem kenaikan pangkat pilihan. Sementara masa kenaikan pangkat PNS ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober setiap tahun, kecuali ditentukan lain dalam PP.

Jenis kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil, yaitu Kenaikan Pangkat Reguler, adalah kenaikan pangkat yang dapat diberikan dengan syarat melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya tidak menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu dan dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induk dan tidak menduduki jabatan pimpinan yang telah ditetapkan persamaannya atau jabatan fungsional tertentu. Telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya empat tahun dalam pangkat terakhir; dan setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya baik dalam dua tahun terakhir.

Bagi Pegawai Negeri Sipil diberikan sampai dengan Pembina (IV/a) bagi yang memiliki Ijasah Dokter, Ijasah Apoteker dan Ijasah Magister (S2) atau Ijasah lain yang setara. Pembina Tingkat I (IV/b), bagi yang memiliki Ijasah Doktor (S3). Sedangkan kenaikan Pangkat Pilihan, adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil dengan syarat menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu, menduduki jabatan tertentu yang pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara, diangkat menjadi pejabat negara, memperoleh Surat Tanda Tamat Belajar atau Ijasah, melaksanakan tugas belajar dan sebelumnya menduduki jabatan struktural atau jabatan fungsional, telah selesai mengikuti dan lulus tugas belajar.

Selain itu, dipekerjakan atau diperbantukan secara penuh di luar instansi induknya yang diangkat dalam jabatan pimpinan atau jabatan fungsional tertentu, masih memiliki pangkat satu tingkat dibawah jenjang pangkat terendah yang ditentukan untuk jabatannya, dapat dinaikkan pangkat setingkat lebih tinggi apabila sekurang-kurangnya telah 2 tahun dalam pangkat terakhir dan setiap unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam dua tahun terakhir.

Kenaikan pangkat pengabdian adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang meninggal dunia atau akan diberhentikan dengan hormat dengan hak pensiun karena mencapai batas usia pensiun, memiliki masa kerja sebagai pegawai selama 30 puluh tahun dan 25 tahun, dan 10 tahun. Selain diduga memalsukan dokumen kenaikan pangkat dua pimpinan SKPD, berdasarkan data BKN RI yang dikutip dari website [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id). Muhammad Sukur Lila dan Buyung Rajilun sama-sama menjabat kepala biro kesejahteraan rakyat (Kesra) provinsi Maluku Utara atau esalon II/b periode Oktober 2015. Padahal jabatan kepala biro Kesra saat ini dijabat Talib Pono.

Indikasi penggunaan jabatan kepala Biro Kesra oleh Muhammad Sukur Lila dan Buyung Rajilun sebagai upaya BKD provinsi Maluku Utara meloloskan keduanya dalam proses kenaikan pangkat atau golongan dari Pembina IV/a ke Pembina tingkat I IV/a agar dilantik menjadi kepala dinas kehuatan serta kepala dinas perikanan dan kelautan. Kasus pemalsuan dokumen satu jabatan dirangkap dua pejabat ini telah dilaporkan Mujur G. Somadayo ke Polda Maluku Utara dan tembusannya ke Mendagri, Menpan dan RB, kepala Badan Kepegawaian Negara RI serta Gubernur Maluku Utara. Sebab tindakan BKD provinsi Maluku Utara dinilai Mujur sebagai perbuatan melawan hukum dengan memalsukan dokumen negara. "Saya mohon kasus ini diproses hukum demi terciptanya pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berwibawa," tandas Mujur kepada Seputar Malut, Kamis (19/11) kemarin.

Menanggapi hal itu, Ketua Komisi I DPRD provinsi Maluku Utara Wahda Zainal Imam menegaskan, gubernur tidak boleh semena-mena mengangkat pejabat berdasarkan keinginan tanpa mempertimbangkan kapasitas. "Gubernur harus mengangkat pejabat yang memiliki kapasitas untuk menjalankan roda pemerintahan," tegasnya. Seraya meminta gubernur memanggil tim Baperjakat, termasuk kepala BKD dan biro pemerintahan untuk menanyakan hal tersebut, apabila itu benar maka harus diambil tindakan tegas.

Mengambil langkah membatalkan kenaikan pangkat kedua Kadis itu, namun tidak menghilangkan unsur pidana karena sudah terlanjur memalsukan dokumen negara untuk kenaikan pangkat. "Artinya gubernur juga sudah mengakui ada pemalsuan pangkat itu, sehingga gubernur sudah mengambil langkah menurunkan pangkat mereka menjadi Plt dari jabatan semula Kepala Dinas definitif (yang kini dijabat keduanya)," kata Aslan.

Dengan begitu lanjut Aslan, Buyung dan Sukur Lila, tidak perlu beralasan lagi karena perbuatan memalsukan pangkat tersebut murni pidana. "Sebenarnya ini tidak perlu diperdebatkan lagi, ada atau tidak unsur pidana. Tindakan gubernur menurunkan pangkat keduanya itu adalah

tindakan pemerintahan, tapi itu sudah ada peristiwa pemalsuan dan itu pidana. Gubernur juga bisa dikategorikan masuk ke ranah ini karena mengeluarkan SK definitif keduanya," ujar Aslan. Dosen Hukum Unkhair ini menegaskan, penyidik Polda Malut tidak harus beralasan menunggu laporan, karena kasus tersebut tinggal diproses secara hukum. "Bagi saya tidak ada alasan Polda Maluku Utara untuk tidak menyelidiki kasus pangkat palsu ini. Karena itu sudah nyata ada indikasi pidana, sebab ada pasal yang mengatur tentang pemalsuan dokumen negara."

## 2) Bukti Awal Pemalsuan Dokumen

Aslan menegaskan, kasus tersebut sangat mudah dibongkar oleh Polda Maluku Utara. Sebab, sudah ada bukti awal pemalsuan dokumen yang disimpan di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Malut yang saat itu dijabat oleh Kepala BKD Imam Makhdi Hasan. "Kasus ini sangat sederhana saja, tergantung Polda punya mau (selera). Karena tinggal mengambil bukti dokumen pengusulan SK pengangkatan kemudian dilakukan verifikasi untuk mencari tahu unsur pemalsuan itu. Yang kemudian dikonfirmasi ke pihak yang membuat SK serta pelaku pengguna pangkat palsu tersebut. Ini tanggung jawab Polda Malut untuk mengusut secara tuntas kasus ini supaya ada efek jera bagi yang lain," dia menjelaskan.

Kepala Badan Kepegawaian Negara Bima Haria Wibisana, sebelumnya telah merekomendasikan Gubernur Abdul Gani Kasuba mengembalikan jabatan dan pangkat Kepala DKP Buyung Rajilun dan Kadis Kehutanan Sukur Lila. Atas rekomendasi itu, kedua pejabat tinggi madya tersebut kini kembali menjabat sebagai Pelaksana Tugas (Plt). Bima mengungkapkan surat rekomendasi itu disampaikan kepada Gubernur Malut melalui BKN Regional Wilayah XI Manado pada 15 Desember 2015 lalu. "Rekomendasi itu berkaitan dengan pengaduan masyarakat yang menduga 3 orang pejabat eselon II di Pemprov Malut dilantik Gubernur menggunakan pangkat dan jabatan palsu." "Jadi begitu ada pengaduan, kemudian kita lakukan investigasi, apa betul mereka dinaikkan pangkat dalam jabatan B? Betul kita temukan itu. Dan ternyata jabatan B itu ada orangnya. Lho ini gimana, kan gitu. Sehingga investigasi itu betul ternyata ada pemalsuan informasi di sana (Pemprov Malut). Dasar itu lalu kita merekomendasikan Gubernur membatalkan jabatan keduanya. Tapi karena yang menaikkan pangkatnya adalah gubernur jadi gubernur yang harus membatalkan, sesuai rekomendasi dari surat BKN itu," Bima menjelaskan.

Lebih lanjut Bima mengatakan, pemalsuan jabatan dan data kepangkatan yang dilakukan itu merupakan pidana, karena terdapat penggelapan dokumen negara. "Karena dalam hasil investigasi itu mereka dinaikkan pangkat tidak dalam jabatan yang sah. Jadi mereka jabatannya A tapi ketika diajukan ke BKN jabatannya B. Jabatan B itu itu untuk eselon di atasnya, sehingga mereka bisa dinaikannya pangkatnya. Setelah dinaikkan pangkatnya, yang bersangkutan kemudian dilantik lagi pada jabatan di atasnya, di C setara dengan B," ia menuturkan.

Bima mengatakan pula, salah satu sanksi yang sudah diberikan BKN kepada Buyung Radjilun dan Sukur Lila selaku Aparatur Sipil Negara adalah dengan mengunci data base kepangkatan dan jabatan keduanya di profil BKN pusat. "Sebetulnya (kedua) pejabat itu tidak berhak naik pangkat, namun kami hanya bisa melakukan tindakan dari sisi administrasi kepegawaian. Untuk sanksi lainnya itu ranah penegak hukum karena ada tindakan pidana pemalsuan dokumen. Saya hanya bisa melakukan tindakan sanksi berdasarkan administrasi kepegawaian. Jadi kalau ada laporan pemalsuan dokumen dan merupakan tindak pidana itu bukan urusan saya," Bimas menegaskan.

Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah

---

terjadi pergeseran dari paradigma “rule government” menjadi “good governance”. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan public menurut paradigma “rule government” senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda dengan “good governance”, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (government) atau negara (state) saja, tetapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik.

Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang baik adalah penting adanya akuntabilitas (accountability), transparansi (transparency), keterbukaan (openness), dan law enforcement (rule of law) ‘Bhata dalam nisjar (1997:119)’. Administrasi negara (birokrasi publik) sebagai lembaga negara yang mengemban misi pemenuhan kepentingan publik dituntut bertanggung jawab terhadap publik yang dilayaninya. ada tiga konsep penting menyangkut tanggung jawab administrasi negara terhadap publiknya yaitu akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas (Darwin, 1997:72).

Namun dalam kenyataannya, tak sedikit pejabat lokal (birokrasi lokal) yang kurang memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Akibatnya birokrasi publik pada era reformasi banyak disorot publik. Sorotan itu lebih banyak tertuju pada praktek yang menyimpang (mal administration) dari etika administrasi negara dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Bentuk mal administrasidapat berupa korupsi, kolusi, nepotisme, tidak efisien, dan tidak profesional. Bentuk maladministrasi pada umumnya lebih berkaitan dengan perilaku individu yang menduduki suatu jabatan hierarkhi, terutama pada tingkat bawah.

Penyebab utama munculnya mal-administrasi (bureaupathology) menurut Islamy (1998:14) adalah rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, pengekangan terhadap kontrol sosial, tidak adanya manajemen partisipatif, berkembangsuburnya ideologi konsumtif dan hedonistik serta pragmatis realistik di kalangan penguasa dan belum adanya code of conduct yang kuat yang diberlakukan bagi aparat di semua lini dengan disertai sanksi yang tegas dan adil.

## **KESIMPULAN**

Pertama, Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Terdapat pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma “rule government” menjadi “good governance”. Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan public senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berbeda dengan prinsip “good governance”, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (government) atau negara (state) saja, tetapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik.

Kedua, Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang baik adalah penting adanya akuntabilitas (accountability), transparansi (transparency), keterbukaan (openness), dan law enforcement (rule of law). Pada sisi administrasi negara (birokrasi publik) dituntut bertanggung jawab terhadap publik yang dilayaninya karena mengandung tiga konsep penting menyangkut tanggung jawab administrasi negara terhadap publiknya yaitu akuntabilitas, responsibilitas, dan responsivitas.

Ketiga, Terdapat fakta bahwa tidak sedikit pejabat daerah (birokrasi lokal) yang kurang memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang

diberikan kepadanya, yang berakibat birokrasi publik pada era reformasi menjadi sorotan publik. Seperti praktek yang menyimpang (*mal administration*) dari etika administrasi negara dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab berupa korupsi, kolusi, nepotisme, tidak efisien, dan tidak profesional. Kondisi ini ditemukan berkaitan dengan perilaku individu yang menduduki suatu jabatan hierarkhi, terutama pada tingkat bawah.

Keempat, Penyebab utama munculnya *mal-administrasi* (*bureaupathology*) adalah rendahnya profesionalisme aparat, kebijakan pemerintah yang tidak transparan, pengekangan terhadap kontrol sosial, tidak adanya manajemen partisipatif, berkembangsuburnya ideologi konsumtif dan hedonistik serta pragmatis realistik di kalangan penguasa dan belum adanya *code of conduct* yang kuat yang diberlakukan bagi aparat di semua lini dengan disertai sanksi yang tegas dan adil.

## REFERENSI

- Abdillah, F.M., Sulistyawati, Paramashanti, B.A. (2020). Edukasi Gizi pada Ibu oleh Kader Terlatih Meningkatkan Asupan Energi dan Protein pada Balita. *Aceh Nutrition Journal*, 5(2): 1556-153.
- Anggraini W, Pratiwi B.A, Amin M, Yanuarti R, Harjuita T.R (2019). Berat Badan Lahir sebagai Faktor Risiko Kejadian Stunting Kabupaten Bengkulu Utara. *Avicenna*, 14(2): 47-51.
- Arikunto, Suharsimi. (2019). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arini F.A, Sofianita N.I, Ilmi I.M.B (2017). Pengaruh Pelatihan Pemberian MP ASI Kepada Ibu dengan Anak Balita di Kecamatan Sukmajaya Kota Depok Terhadap Pengetahuan dan Perilaku Pemberian MP ASI. *Jurnal Kedokteran dan Kesehatan*. 13(1): 80-89.
- Darmadi, Hamid. (2014). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: Alfabeta.
- Nazir, Moh. (2014). *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Rahmi Fitri. J, Najla Huljannah, Thinni Nurul Rochmah. Program Pencegahan Stunting di Indonesia. A Systematic Review. *Jurnal Media Gizi Indonesia: 2022*, 17(3): 281-292
- Sanjaya, Wina. (2015). *Penelitian Pendidikan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Silaen, S. (2018). *Metode Penelitian Sosial untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Bogor: Penerbit In Media
- Sugiyono. (2018). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suntari, NLP Yunita., Gama, I. Ketut. (2020). Kegiatan "Rumah Belajar" sebagai Media Menganalisis Perilaku Keluarga dengan Risiko Kejadian Balita Stunting. *Jurnal Kesehatan*. 11(1); 1-9
- Suryana. (2010). *Metodologi Penelitian: Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: UPI.
- Sukandarrumidi. (2012). *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis untuk Peneliti Pemula*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. <https://dinkes.bandung.go.id/angka-stunting-di-kota-bandung-turun-134/>. <https://jabarprov.go.id/berita/kota-bandung-optimis-angka-prevalensi-stunting-capai-14-persen-tahun-2024-11365>