

**ETIKA BIROKRASI**

# **DALAM PELAYANAN PUBLIK**



**Dr. Kridawati Sadhana, M.S**

## BIODATA PENULIS

DR. Kridawati Sadhana, M.S, lahir di Mojokerto, Jawa Timur

19 Februari 1962 dari pasangan Sadhana dan Hertha Wiyarti.

Lulus S1 Adm. Negara UNIBRAW Malang 1984,

S2 Adm. Negara UGM Yogyakarta 1989

dan S3 Ilmu Ilmu Sosial Universitas Airlangga Surabaya 1997.



Sejak 1985 menjadi dosen pada FISIP serta Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang.

Pernah menjabat Sekretaris Jurusan Adm. Negara 1989, Ketua Jurusan Adm. Negara 1990

dan Pembantu Dekan I FISIP 1991, Ketua Program Magister Administrasi Publik, 2000-2009,

Asisten Direktur I Program Pasca Sarjana Universitas Merdeka Malang 2000-2004.

Sejak 1998 sebagai pengajar pada program Doktor (S3) dalam bidang Ilmu Sosial,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 2004,

Rektor Universitas Merdeka Malang 2007 - sekarang.

Pelatihan dan penataran yang pernah diikuti antara lain :

sebagai peserta "Short Course" di beberapa Universitas di Perth, Australia Barat

(U.W.A; Murdoc, dan Curtin University) dan Penataran Akreditasi oleh BAN Jakarta.

Conference : Network of Asia - Pasific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG)

di Kuala Lumpur Malaysia. Aktif mengikuti kegiatan seminar baik sebagai peserta maupun sebagai

pembicara dalam Seminar Otonomi Daerah dan Gender

(pengurus Kaukus Perempuan Politik Indonesia Cabang Malang);

Penyegaran Anggota Legislatif; sebagai Tim Restrukturisasi Organisasi PEMDA

Kabupaten Malang; narasumber dalam talk show di Televisi dan Radio Jawa Timur,

khususnya Malang Raya.

ISBN 979907075-9



9 789799 070753

Anggota IKAPI No. 015/JTI/98

**Etika Birokrasi  
dalam  
Pelayanan Publik**



# **ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

**Dr. Kridawati Sadhana, M.S**



**Sadhana**

Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik—Oleh: Dr. Kridawati Sadhana,  
M.S—Cet. I,—Malang: Penerbit Citra Malang, 2010.

x, 378 hlm; 21 cm

ISBN: 979-907-075-9

---

**• ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK**

**Dr. Kridawati Sadhana, M.S**

---

- Diterbitkan oleh:

**PENERBIT PERCETAKAN CV. CITRA MALANG**

Anggota IKAPI No. 015/JTI/98

Jl. Perum Sumbersari Baru 27 Malang 65146

---

- Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit.
- 

- Cetakan I: 2010
-

## KATA PENGANTAR

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Konsepsi Kepemerintahan yang baik menuntut setiap Aparatur Pemerintah untuk bertanggung jawab dan mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakannya kepada masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur yang memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya; dilandasi semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan yang demikian akan mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan (*supporting and trusting*).

Salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika merupakan konsep yang mampu menjabarkan apa yang terdapat didalam moral, menjelaskan apa yang benar dan apa yang salah (*code of conduct*). Sedangkan produk akhir dari birokrasi adalah pelayanan publik. Sehingga etika merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan dan menjadi ukuran kepuasan publik yang dilayani sekaligus ukuran keberhasilan organisasi pelayanan publik. Selama ini, literatur mengenai etika dan pelayanan publik selalu diulas secara partial dan terpisah.

Karena itu, Buku Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik merupakan sebuah terminologi yang berusaha menempatkan dan menjelaskan korelasi serta keterkaitan antara etika, pelayanan publik dan birokrasi. Terminologi yang berusaha mengungkapkan apa, mengapa, bagaimana dan untuk apa etika birokrasi dalam pelayanan publik. Hal ini didorong oleh adanya kesadaran akan kenyataan bahwa dewasa ini tuntutan masyarakat semakin beragam, sementara sumber daya birokrasi yang dimiliki sangat terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Administrasi publik dituntut untuk mampu menjawab berbagai tantangan dari persoalan-persoalan yang ada.

Buku ini disusun dalam suatu kerangka pikir yang simpel dengan bahasa yang sederhana sehingga dapat dibaca oleh seluruh lapisan masyarakat, khususnya yang terkait dengan tugas-tugas birokrasi, tugas-tugas pelayanan publik seperti aparatur pemerintah. Selain itu, buku ini dapat dipakai sebagai salah satu referensi dalam diskusi dan pembelajaran mengenai *Good Governance*.

Penulis meyakini bahwa buku ini masih terdapat kekurangan. Oleh sebab itu kami sangat berterima kasih apabila ada kritik dan saran dari para pembaca untuk penyempurnaan dimasa datang.

Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua, amin!

Malang, Juni 2010  
Kridawati



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
<b>BAB I    PENDAHULUAN: APA ITU ETIKA .....</b>	<b>1</b>
1. Konsep Etika .....	1
2. Pendekatan Etika dalam Administrasi Publik .....	8
3. Konsep Perkembangan Moral .....	20
4. Sifat Nilai Moral: Relativitas/kenisbian ....	27
5. Karakteristik Nilai Moral .....	31
6. Pertimbangan Etis .....	34
7. Kebenaran Etis .....	38
<b>BAB II    ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK .....</b>	<b>41</b>
1. Konsep Etika Administrasi Publik .....	44
2. Hirarki Etika Dalam Pelayanan Publik ....	49
3. Konsep Legitimasi Kekuasaan .....	54
4. Etika: Aplikasi dan Pengembangannya ..	66
<b>BAB III    BIROKRASI INDONESIA .....</b>	<b>81</b>
1. Konsep Birokrasi .....	81
2. Karakteristik Birokrasi .....	89

3. Wajah Birokrasi Indonesia dari Masa ke Masa .....	94
4. Budaya Politik dan Budaya Birokrasi .....	101
5. Fungsi Birokrasi .....	112
6. Model - Model Birokrasi .....	119
<b>BAB IV Pelayanan Publik (<i>PUBLIC SERVICE</i>)</b>	<b>127</b>
1. Konsep Pelayanan Publik .....	127
2. Asas dan Standar Pelayanan Publik .....	134
3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik .....	138
4. Peningkatan Kualitas Pelayanan .....	143
5. Karakteristik Pelayanan Publik .....	146
6. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik .....	150
7. Indek Kepuasan Masyarakat (IKM) .....	152
<b>BAB V ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>159</b>
1. Pendahuluan .....	159
2. Implementasi Etika dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia .....	163
3. Peran Strategis Pemerintah dalam Pelayanan Publik .....	172
4. Nilai dan Prinsip Etika Pelayanan Publik .....	176

5. Kepemimpinan dalam Pelayanan Publik	183
6. Cara Meningkatkan Perilaku Etis .....	192
7. Perubahan Birokrasi: menuju <i>Good Governance</i> .....	194

## **BAB VI REFORMASI BIROKRASI:**

<b>OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK .....</b>	<b>199</b>
1. Mengapa Perlu Reformasi Birokrasi? ....	199
2. Hakikat Reformasi Birokrasi .....	206
3. Upaya Reformasi Birokrasi .....	211
4. Prinsip-prinsip Reformasi Birokrasi .....	222
5. Reformasi Birokrasi: Menuju Pelayanan Prima .....	238

## **BAB VII GOOD GOVERNANCE DALAM BIROKRASI**

<b>(Refleksi Implementasi Good Governance dalam Otonomi Daerah .....</b>	<b>267</b>
1. Konsep <i>Good Governance</i> .....	267
2. Makna <i>Good</i> dalam <i>Good Governance</i> ..	272
3. Karakteristik dan Prinsip-prinsip <i>Good Governance</i> .....	275
4. Birokrasi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik .....	283

5. Birokrasi dan Responsivitas Pelayanan Publik .....	297
6. Birokrasi dan Transparansi Pelayanan Publik .....	300
7. Birokrasi dan Pelayanan Partisipatif .....	302
8. <i>Good Governance</i> dan <i>Good Local Governance</i> .....	304
<b>BAB VIII KORUPSI DAN MANIPULASI .....</b>	<b>309</b>
1. Pendahuluan .....	309
2. Konsep Korupsi dan Manipulasi .....	314
3. Korupsi dan <i>Mal-administration</i> .....	320
4. Faktor-Faktor Penyebab terjadinya Korupsi .....	327
5. Jenis-Jenis Korupsi .....	333
6. Bentuk-bentuk Praktek Korupsi .....	336
7. Strategi Memberantas Korupsi .....	347
<b>BAB IX DILEMA ETIKA.....</b>	<b>353</b>
<b>Dartar Pustaka .....</b>	<b>369</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN: APA ITU ETIKA

### 1. Konsep Etika

Di tengah akselerasi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini, upaya pelestarian peradaban dan eksistensi manusia sebagai makhluk yang rasional dan obyektif mutlak dilakukan. Untuk itu diperlukan kaidah – kaidah moral sebagai *role expectation* untuk menjaga agar proses sosial dapat berjalan tertib, utamanya dengan semakin kompleksnya interaksi antar-individu dalam komunikasi sejagad (global).

*Role expectation* merupakan acuan yang menentukan apakah sikap, perilaku dan tindakan kita sesuai dengan hukum moral. Ukurannya benar dan salah, baik dan buruk akan terlihat pada reaksi masyarakat atau *environment* sosial yang ada. Sehingga etika pada hakikatnya tidak mempersoalkan keadaan manusia secara fisik tetapi mempersoalkan bagaimana manusia harus bertindak. Untuk itu, perlu merumuskan aturan-aturan /kaidah-kaidah yang disepakati bersama oleh masyarakat. Norma – norma tersebut senantiasa adaptif dengan dinamika sosial yang selalu berubah seiring dengan arah perkembangan manusia.

Dalam banyak tulisan istilah etika, moral dan moralitas seringkali digunakan secara bergantian, dengan kata lain jarang sekali penulis menggunakan istilah tersebut secara konsisten. Meskipun etika dan moral tersebut hampir sama, namun terdapat perbedaan antara keduanya. Sebelum membicarakan perbedaannya, kita tinjau terlebih dahulu pengertian etika dan moral itu.

Istilah “ etika “ berasal dari bahasa Yunani kuno, *ethos*. Kata *ethos* dalam bentuk tunggal mempunyai banyak arti : tempat tinggal yang biasa; padang rumput, kandang ; kebiasaan, adat ; akhlak, watak ; perasaan, sikap, cara berpikir. Dalam bentuk jamak *ta etha*, artinya adat kebiasaan. Dalam arti jamak inilah yang kemudian melatarbelakangi terbentuknya istilah “etika” yang oleh Aristoteles ( 384 – 322 SM) sudah dipakai untuk menunjukkan filsafat moral. Secara etimologis “ etika” berarti ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan, adat. Jadi etimologi kata “etika” sama dengan etimologi kata “moral” yang berarti adat kebiasaan. Walaupun bahasa asalnya berbeda; “etika” dari bahasa Yunani, sedang “moral” dari bahasa Latin yaitu *mor* atau *mores* (Bertens, 2004:4)

Etika merupakan cabang dari filsafat yang berkaitan dengan studi tentang prinsip-prinsip dan tindakan-tindakan moral. De George sebagaimana dikutip oleh Denhardt (1991:101) mendefinisikan Etika sebagai berikut : *Ethics is a systematic attempt through the use of reason to make sense of our indivi-*

*Pendahuluan: Apa itu Etika*

*dual and social moral experience in such a way as to determine the rules which ought to govern human conduct* (Etika adalah suatu usaha yang sistematis dengan menggunakan penalaran untuk memberikan arti bagi pengalaman-pengalaman moral pribadi dan sosial untuk menentukan aturan-aturan yang menuntun perilaku manusia). Atau John P. Noman SJ<sup>1</sup> mengatakan bahwa “*Ethics is the science of the morality of human acts*” (Etika adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari moralitas dari perbuatan – perbuatan manusia. Sedangkan *morality* adalah “*the goodness or badness, the rightness or wrongness of human acts* . Jadi etika mempelajari sikap, tingkahlaku dan tindakan (perbuatan) manusia tentang yang baik dan buruk, benar dan salah yang mempergunakan norma – norma atau ukuran nilai sebagai kriterianya.

Dari pengertian diatas dapatlah dikatakan bahwa etika berkaitan dengan proses yang menjelaskan apa yang benar dan yang salah dan menuntun kita bertindak berdasarkan apa yang kita anggap benar. Etika juga berkaitan dengan penggunaan nalar dalam menentukan suatu tindakan yang benar. Etika berusaha menentukan suatu standar moral. Moral berkaitan dengan praktek-praktek dan kegiatan-kegiatan yang dianggap benar atau salah. Moral juga berkaitan dengan nilai-nilai yang dicerminkan oleh praktek-praktek tersebut dan atur-

---

<sup>1</sup> General and Special Ethics, 1972 , hlm.1 dalam Wijaya, 2004 , hlm. 56

an-aturan yang menuntun pelaksanaan praktek-praktek tersebut dalam situasi tertentu.

Moral suatu masyarakat, sebuah sistem politik atau organisasi publik berkaitan dengan apa yang dianggap benar atau salah dalam kelompok itu. Moral menyatakan nilai-nilai tertentu yang dianggap penting oleh anggota-anggota kelompok tersebut dan dicerminkan di dalam hukum, peraturan, kebijakan atau prosedur. Tindakan moral adalah tindakan yang konsisten dengan moral kelompok, yang menyatakan komitmen yang paling mendasar dari kelompok itu tentang apa yang benar dan yang salah.

Dengan memperhatikan beberapa sumber diatas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu (1) etika sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan "sistim nilai"; (2) etika sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan "kode etik"; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut "filsafat moral". Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) *way of life*; (2) *moral code atau rules of conduct*, (Denhardt, 1988).

Dari uraian diatas tampak bahwa etika dan moral hampir sama dan digunakan saling bergantian misalnya kita menyebut suatu tindakan yang benar secara moral sebagai tindakan etis.



## *Pendahuluan: Apa itu Etika*

Juga sebaliknya kita menyebut kode perilaku moral sebagai kode etik. Namun untuk mengetahui perbedaan etika, moral dan moralitas itu penting tidak hanya karena alasan-alasan filosofis tetapi juga karena fokusnya, sebagaimana dikemukakan oleh Solomon (dalam Kumurotomo, 2001,6) bahwa Etika merujuk kepada dua hal yaitu:

1. Etika berkaitan dengan disiplin ilmu yang mempelajari tentang nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan dalam hal ini etika merupakan salah satu cabang dari filsafat.
2. Etika merupakan pokok permasalahan di dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai yang hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia.

Moral dalam pengertiannya yang umum menaruh penekanan kepada karakter dan sifat-sifat individu yang khusus, di luar ketaatan kepada peraturan. Maka moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dan sebagainya, yang kesemuanya tidak terdapat dalam peraturan-peraturan hukum. Sedangkan moralitas mempunyai makna yang lebih khusus sebagai bagian dari etika. Moralitas berfokus kepada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas. Orang yang mengikari janji yang telah diucapkannya dapat dianggap sebagai orang yang tidak dapat dipercaya atau tidak etis tetapi

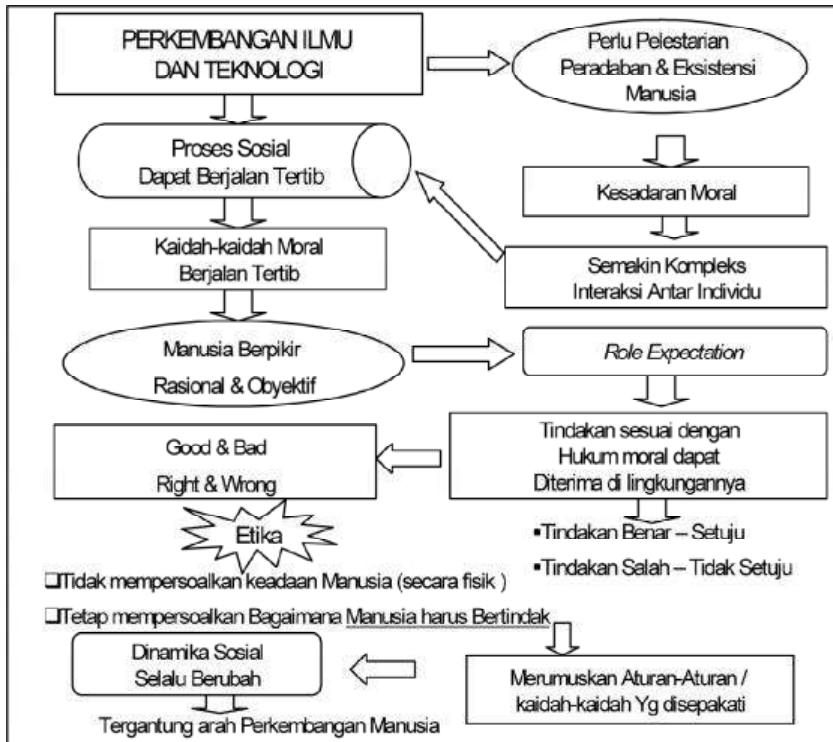
bukan berarti tidak bermoral, tekanannya disini adalah pada unsur keseriusan pelanggaran yang dilakukan.

Walaupun secara epistemologis etika, moral dan moralitas memiliki pengertian yang sama namun ketiganya dapat dibedakan. De Vos (2002: 1) mengatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang kesusilaan atau moral. Sedangkan moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai kewajiban atau norma. Etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu (disebut kode etik). Moral lebih tertuju pada perbuatan orang secara individual; mempersoalkan kewajiban manusia sebagai manusia. Disini jelas bahwa keterkaitan antara etika dan moral sangatlah erat, walaupun terdapat sedikit perbedaan.

Moralitas dimaksudkan untuk menentukan sampai sejauh mana seseorang memiliki dorongan untuk melaksanakan tindakan-tindakannya sesuai dengan prinsip-prinsip etika dan moral. Dalam hal ini latar belakang budaya, pendidikan, pengalaman dan karakter individu adalah sebahagian dari faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat moralitas seseorang. Tingkat moralitas ini tidaklah diukur perbedaannya secara hitam putih, tetapi diukur dari kadar atau kuat tidaknya dorongan seseorang itu untuk mencari kebenaran atau kebaikan. Jadi sekali lagi moralitas berkenaan dengan nilai-nilai etika dan moral yang terdapat di dalam hati nurani seseorang beserta internalisasi nilai-nilai itu dalam dirinya.

*Pendahuluan: Apa itu Etika*

Alur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Jadi, etika merupakan suatu konsep yang mampu menjabarkan apa yang terdapat didalam moral. Menjelaskan apa yang benar dan apa yang salah. Etika juga dipandang sebagai ilmu yang mencari orientasi (atau apa yang harus dilakukan, mempunyai sebuah tujuan dan target), serta etika berusaha dalam menentukan suatu standar moral.

## 2. Pendekatan Etika Dalam Administrasi Publik

Ada 2 pendekatan yang secara umum digunakan dalam etika administrasi yaitu Utilitarianism dan Deontology. Pendekatan Utilitarianism sebenarnya merupakan salah satu kategori pendekatan dalam kelompok pendekatan teleologis, disamping pendekatan *ethical egoism*.<sup>2</sup>

*Pertama* pendekatan **teleologi**. Pendekatan teleologi terhadap etika administrasi berpangkal tolak bahwa apa yang baik dan buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh administrasi. Acuan utamanya adalah nilai kemanfaatan yang akan diperoleh atau dihasilkan, yakni baik atau buruk dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks administrasi publik pendekatan teleologis mengenai baik dan buruk itu, diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijakan-kebijakan publik (seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan mengikuti pendidikan, kualitas lingkungan), pemenuhan pilihan-pilihan masyarakat atau perwujudan kekuasaan organisasi, bahkan kekuasaan perorangan kalau itu menjadi tujuan dari administrasi.

Pendekatan ini juga terdiri atas berbagai kategori, antara lain (dua yang utama), yaitu *pertama*, adalah *ethical egoism*, yang berupaya mengembangkan kebaikan bagi dirinya. Pelopor pendekatan ini yang amat dikenal adalah Niccolo Machiavelli, seorang birokrat Itali (Florensia) pada abad ke -15,

---

<sup>2</sup> Ginandjar Kartasmita dalam *Administrasi Pembangunan* (1997:27)

yang menganjurkan bahwa kekuasaan dan *survival* pribadi adalah tujuan yang benar untuk seorang administrator pemerintah; *kedua*, adalah *utilitarianism*, yang pangkal tolaknya adalah prinsip kefaedahan (*utility*), yaitu mengupayakan yang terbaik untuk sebanyak-banyaknya orang. Prinsip ini sudah berakar sejak lama, terutama pada pandangan-pandangan abad ke-19, antara lain dari Jeremy Bentham dan John Stuart Mills.

Di antara keduanya yaitu *egoism* dan *utilitarianism*, tidak terdapat jurang pemisah yang tajam karena merupakan suatu kontinum, sehingga di antaranya dapat ditempatkan, misalnya pendapat Weber bahwa seorang birokrat sesungguhnya bekerja untuk kepentingan dirinya sendiri pada waktu ia melaksanakan perintah atasannya, yang oleh Chandler (1994) disebut sebagai "*a disguise act of ego*". Namun, dalam masa modern dan pasca modern ini, pandangan *utilitarianism* atau kelompok pendekatan teleologis ini memperoleh lebih banyak perhatian. Dalam pandangan ini yang amat pokok adalah bukan memperhatikan nilai-nilai moral, tetapi konsekuensi dalam keputusan dan tindakan administrasi itu bagi masyarakat<sup>3</sup>. Ke-

---

<sup>3</sup> Misalnya, membunuh bertentangan dengan nilai yang amat mendasar dalam moral, tetapi membunuh musuh (bahkan dalam situasi tertentu sebanyak-banyaknya, dengan menjatuhkan bom atom, misalnya) dibenarkan karena yang menjadi pertimbangan adalah apa yang ingin dicapai dari tindakan itu. Contoh lain adalah bahwa tidak semua kebenaran dapat dibebankan oleh pemerintah kepada masyarakat karena bisa merugikan, misalnya hubungan dengan negara lain, atau sesuatu yang sedang diperjuangkan, atau yang dapat menimbulkan gejolak apabila dikemukakan. Di sini perbuatan untuk tidak berbicara sejujurnya, yang bertentangan dengan etika, dibenarkan, karena konsekuensi dari berbicara yang sebenarnya akan berakibat buruk bagi kepentingan umum.

pentingan umum (*public interest*) merupakan ukuran penting menurut pendekatan ini. Di sini pun ditemui pula berbagai masalah.

1. Siapa yang menentukan apakah sesuatu sasaran, ukuran, atau hasil yang dikehendaki didasarkan pada kepentingan umum, dan bukan kepentingan si pengambil keputusan sendiri, atau kelompoknya, atau kelompok yang ingin diuntungkan<sup>4</sup>.
2. Di mana letak batas antara hak perorangan dengan kepentingan umum. Jika kepentingan umum mencerminkan dengan mudah kepentingan banyak individu, maka masalahnya sederhana<sup>5</sup>. Namun, jika ada perbedaan tajam antara keduanya, maka akan timbul masalah<sup>6</sup>.
3. Bagaimana membuat perhitungan yang tepat bahwa langkah-langkah yang dilakukan akan menguntungkan kepentingan umum dan tidak merugikan. Hal ini penting oleh karena kekuatan dari pendekatan (*utilitarianism*) ini adalah bahwa dalam neracanya harus diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dan kerugian yang sekecil-kecilnya, untuk

---

<sup>4</sup> Nicholas Henry, menyatakan: "Public administrators do make political decisions, but no effective moral and philosophic guidelines exist for their making these decisions in the public interest."

<sup>5</sup> Misalnya, upaya mengendalikan inflasi, dengan kebijakan memperketat jumlah uang beredar. Kebijakan publik seperti itu akan mengakibatkan naiknya suku bunga, sehingga memberatkan beban dunia usaha, tetapi hasil yang akan diperoleh, yaitu stabilitas ekonomi, mencerminkan kepentingan yang lebih luas.

<sup>6</sup> Misalnya, dalam beberapa kasus pembebasan tanah di daerah-daerah, seperti Waduk Nipah di Madura

kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Atau dengan kata lain efisiensi<sup>7</sup>.

Secara ringkas, pendekatan *Utilitarianism* berpendapat bahwa suatu tindakan itu benar apabila mendatangkan manfaat yang paling besar bagi banyak orang. Menurut pandangan penganut pendekatan ini, tidak ada prinsip-prinsip universal yang dapat dijadikan pedoman suatu tindakan. Manfaat dan biaya yang berkaitan dengan setiap tindakan harus dihitung untuk menilai apakah tindakan itu bermoral atau tidak. Penganut pendekatan ini mengatakan bahwa suatu kebenaran tidak dapat secara apriori dinilai benar atau salah. Benar atau salahnya suatu kebenaran tergantung pada perhitungan siapa yang dibantu dan siapa yang dirugikan oleh tindakan itu. Tindakan-tindakan itu sendiri tidak memiliki nilai-nilai intrinsik, tindakan-tindakan itu hanya merupakan alat untuk mencapai hal-hal yang memiliki nilai. Contoh: Membangun jalan raya yang melewati suatu lingkungan tertentu dan merepotkan orang banyak tetapi memberikan manfaat yang besar bagi banyak orang, maka pembangunan jalan raya tersebut dianggap seba-

---

<sup>7</sup> Dalam hal ini kita bisa mengambil contoh konsep kita sendiri di Indonesia. Deregulasi dan debirokratisasi akan meningkatkan efisiensi, karena itu adalah perbuatan yang baik atau benar. Tetapi, dengan langkah itu yang kuat akan makin kuat daya saingnya dan yang lemah bisa makin lemah kalau dibiarkan begitu saja. Akibatnya terjadi kesenjangan yang melebar. Pertimbangan baik buruk di sini haruslah memperhitungkan aspek-aspek tersebut, yang mungkin akan menghasilkan kesimpulan perlu dilakukannya upaya lain yang akan menutupi kerugian tersebut. Misalnya, dengan program-program kebijakan pemberdayaan untuk memperkuat daya saing lapisan masyarakat yang lebih lemah

gai tindakan yang benar. Dalam hal ini administrator tidak mengikuti suatu prinsip moral yang telah ditentukan sebelumnya, tetapi akan menghitung biaya dan manfaat suatu kasus khusus, tidak secara umum.

Salah satu jawaban yang juga berkembang adalah apa yang disebut pilihan publik, suatu teori yang berkembang atas dasar prinsip-prinsip ekonomi. Pandangan ini berpangkal pada pilihan-pilihan perorangan (*individual choices*) sebagai basis dari langkah-langkah politik dan administratif. Memaksimalkan pilihan-pilihan individu merupakan pandangan teleologis yang paling pokok, dengan mengurangi sampai sekecil mungkin biaya atau beban dari tindakan kolektif terhadap individu. Konsep ini berkaitan erat dengan prinsip-prinsip ekonomi pasar dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; bahwa ada konflik dalam pilihan-pilihan tersebut, sehingga persoalan bagaimana mengelola konflik-konflik itu merupakan tantangan pokok bagi administrasi dalam merancang dan mengelola badan – badan dan program-program publik.

Pendekatan *kedua* adalah *Deontology*, dari kata Yunani yang berarti tugas (*duty*). Pendekatan ini berdasar pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya, dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan atau tindakan yang dilakukan. Asasnya adalah bahwa proses administrasi harus berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat. Kathryn G. Denhardt (1988), mengatakan "*Organizations and their members must*



*not be moral only where it is efficient to do so, they must be efficient only where it is moral to do so*". Pendekatan ini pun memiliki pandangan yang variatif. Yang amat mendasar adalah pandangan yang bersumber pada falsafah Immanuel Kant (1724-1809), yaitu bahwa moral adalah imperatif dan kategoris, yang tidak membenarkan pelanggaran atasnya untuk tujuan apa pun, meskipun karena itu masyarakat dirugikan atau harus jatuh korban<sup>8</sup>. Ada pula pandangan relativisme dalam moral dan kebudayaan, yang menolak kekakuan dan absolutisme dalam memberi nilai pada moral.

Menurut pandangan ini suatu peradaban atau kebudayaan akan menghasilkan sistem nilainya sendiri, yang dapat tetapi tidak harus selalu sama dengan peradaban atau kebudayaan lain<sup>9</sup>

Dari pokok pikiran tersebut berkembang pandangan-pandangan yang disebut *situationism* yang bertentangan dengan paham *universalism*. *Situation ethics* ini intinya adalah bahwa determinan dari moralitas yang ditetapkan berkaitan dengan situasi tertentu<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Contoh yang sering dibicarakan; berbohong untuk melindungi nyawa seseorang. Menurut pandangan ini, dengan tujuan apa pun berbohong tidak bisa dibenarkan

<sup>9</sup> Banyak contoh mengenai hal ini. Misalnya, poligami diterima di sebagian masyarakat seperti di dunia Islam, atau poliandri di masyarakat Hindu tertentu, tetapi di dunia lain tidak diterima.

<sup>10</sup> Rohr menjelaskannya sebagai berikut: "*One of the perennial questions in the history of ethics has been whether particular moral principles are based on nature or convention. Is morality something of man's own making, something that differs from age to place and are rooted in man's being? In the ancient world, Plato reported Socrates' rigorous inquiry into this problem and Sophocles' Antigone has immortalized the problem in verse. Medieval men carried on the debate with the pithy Latin phrase: malum quia prihibitum aut prohibitum quia malum. That is, is something evil because it is prohibited or is it prohibited because it is evil? The contemporary version of the debate is frequently couched in terms of "situation ethics"*".

Dengan kata lain, pendekatan ini menekankan bahwa prinsip-prinsip yang luas tentang benar dan salah dapat dibentuk dan bahwa prinsip-prinsip ini tidak tergantung pada akibat suatu tindakan tertentu. Penganut pendekatan ini cenderung berfokus pada tugas-tugas atau tanggungjawab seseorang yaitu melakukan sesuatu yang secara moral benar dan menghindari tindakan yang secara moral salah, tanpa memperdulikan akibat dari suatu tindakan. Dengan menggunakan pendekatan deontology, seorang administrator akan bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip moral yang diterima secara umum, misalnya tentang kejujuran. Administrator diharapkan mengatakan kebenaran dengan menepati janji yang telah diucapkannya. Dalam hal ini mereka bertindak bukan berdasarkan hukum atau kode etik tetapi berdasarkan prinsip-prinsip moral yang diterima secara umum. Dalam situasi tertentu tindakan ini mungkin merugikan kepentingan organisasi tetapi karena tindakan itu dapat dibenarkan sebab konsisten dengan aturan moral yang diterima secara umum, administrator merasa wajib bertindak demikian.

Dalam prakteknya, memasukkan nilai-nilai moral ke dalam administrasi, merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus mengubah pola pikir yang sudah lama menjiwai administrasi, seperti yang dicerminkan oleh paham utilitarianisme. Oleh karena administrasi dipahami sebagai usaha bersama untuk mencapai suatu tujuan, maka pencapaian tujuan itu merupakan nilai utama dalam administrasi. Fox (1994), menge-

tengahkan tiga pandangan yang menggambarkan pendekatan deontologi dalam etika administrasi.

*Pertama*, pandangan mengenai keadilan sosial, yang muncul bersama berkembangnya “Administrasi Negara Baru” (antara lain Frederickson dan Hart, 1985)<sup>11</sup>. Menurut pandangan ini administrasi negara haruslah secara proaktif mendorong terciptanya pemerataan atau keadilan sosial (*social equity*). Mereka melihat bahwa masalah yang dihadapi oleh administrasi negara modern adalah adanya ketidakseimbangan dalam kesempatan sehingga mereka yang kaya, memiliki pengetahuan, dan terorganisasi dengan baik, memperoleh posisi yang senantiasa menguntungkan dalam negara. Karena itu, administrasi haruslah membantu yang miskin, yang kurang memiliki pengetahuan dan tidak terorganisasi. Pandangan ini cukup berkembang, meskipun di dunia akademik banyak juga penganteriknya.

*Kedua*, apa yang disebut *regime values* atau *regime norms*. Pandangan ini terutama bersumber dari Rohr (1989), yang berpendapat bahwa etika administrasi negara harus mengacu kepada nilai-nilai yang melandasi keberadaan negara yang bersangkutan. Dalam hal ini ia merujuk kepada konstitusi Amerika yang harus menjadi landasan etika para administrasi di negara itu. *Ketiga*, tatanan moral universal atau *universal moral order* (antara lain Denhardt, 1988, 1991). Pandangan

---

<sup>11</sup> Pandangan ini tidak lepas dari pengaruh John Rawls (1971), dengan “*Theory of Justice*”nya yang menjadi rujukan dari berbagai teori pemerataan dan keadilan sosial.

ini berpendapat bahwa ada nilai-nilai moral yang bersifat universal yang harus menjadi pegangan bagi administrator publik. Masalahnya, nilai-nilai moral itu sendiri banyak yang dipertanyakan karena beragamnya sumbernya dan juga kebudayaan serta peradaban.

Terkait dengan itu, belakangan ini banyak kepustakaan etika administrasi yang membahas dan mengkaji etika kebajikan (*ethics of virtue*). Etika ini membahas tentang karakter yang dikehendaki dari seorang administrator. Hal ini (konsep ini) merupakan koreksi terhadap paradigma yang berlaku sebelumnya dalam administrasi, yaitu etika sebagai aturan (*ethics as rules*), yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk di dalamnya sistem insentif dan disinsentif dan sanksi-sanksi berdasarkan aturan<sup>12</sup>. Pandangan etika kebajikan bertumpu pada karakter individu. Pandangan ini seperti juga pandangan “Administrasi Negara Baru” bersumber dari konperensi Minnowbrook di New York pada akhir dasawarsa 1960-an, yang ingin memperbaharui dan merevitalisasi bidang studi administrasi negara. *Ethics of virtue* (berisi nilai-nilai kebajikan) yang diharapkan dapat

---

<sup>12</sup> Antara lain D.K. Hart (1994) mengungkapkannya sebagai berikut: “. For too long, the management orthodoxy has taken as axiomatic the proposition that “good systems will produce good people,” and that ethical problems will yield to better systems design. But history is clear that a just society depends more upon the moral trustworthiness of its citizens and its leaders than upon structures designed to transform ignoble actions into socially usefull results. Systems are important, but good character is more important. As a result, management scholars and practitioners are giving increasing attention to administrative ethics...”

mengendalikan peran seseorang di dalam organisasi sehingga pencapaian tujuan organisasi senantiasa berlandaskan nilai-nilai moral yang sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Tantangan berikutnya adalah menemukan apa saja nilai-nilai kebajikan itu, atau lebih tepatnya lagi nilai-nilai mana yang pokok (*cardinal values*), dan mana yang menjadi turunan (*derivative*) dari nilai-nilai pokok itu. Frankena (1973) misalnya, mengatakan bahwa hanya ada dua kebajikan pokok (*cardinal virtues*), yaitu *benevolence* dan *justice*. Semua nilai kebajikan lain bersumber dari kedua nilai utama itu<sup>13</sup>. Hart mengatakan bahwa kebajikan pokok itu adalah *eudaimonia* dan *benevolence*.<sup>14</sup>

Sehingga administrator yang baik (*virtuous administrator*) adalah orang yang berusaha, seperti dikatakan oleh Hart (1995) agar kebajikan menjadi sentral dalam karakternya sendiri, yang akan membimbingnya dalam perilakunya dalam organisasi. Selain itu, administrator yang baik berkewajiban moral untuk mengupayakan agar kebajikan juga menjadi karakter

---

<sup>13</sup> Ia mengatakan “*many moralists, among them Schopenhauer, have taken benevolence and justice to be the cardinal moral virtues, as I would. It seems to me that all of the usual virtues (such as love, courage, temperance, honesty, gratitude, and considerateness), at least insofar as they are moral virtues, can be derived from these two*”.

<sup>14</sup> Yang dimaksud dengan eudaimonia menurut Hart adalah konsep bahwa “*all individuals are born with unique potentialities and the purpose of life is to actualize them in the world. These potentialities involve, first, moral virtues and, second, our unique individual talents. With respect to morality, eudaimonia cannot involve harming either self or others, as the prefix “eu”, or “good,” makes clear.*” Sedangkan benevolence diartikannya sebagai “*the love of other*”.

mereka yang bekerja di bawahnya. Namun, dinyatakan pula bahwa kebajikan tidak bisa dipaksakan kepada yang lain karena kebajikan harus berasal dari diri masing-masing individu (*voluntary observance*). Ia menekankan bahwa “*virtue does not yield to social engineering.*” Pada bagian ini, Hart menyetengahkan pentingnya pendidikan mengenai kebajikan sejak dini, serta dilancarkannya kebijakan-kebijakan program, praktek-praktek yang mendorong berkembangnya nilai-nilai kebajikan dalam organisasi. Dan yang teramat penting adalah keteladanan. Ia sendiri mengakui bahwa tidak ada orang yang dapat mencapai tingkat kebajikan yang ideal, maka dalam etika kebajikan yang penting adalah proses untuk menginternalisasikan nilai – nilai dibandingkan dengan hasilnya. Penekanannya pada proses internalisasi nilai, atau enkulturasi nilai.

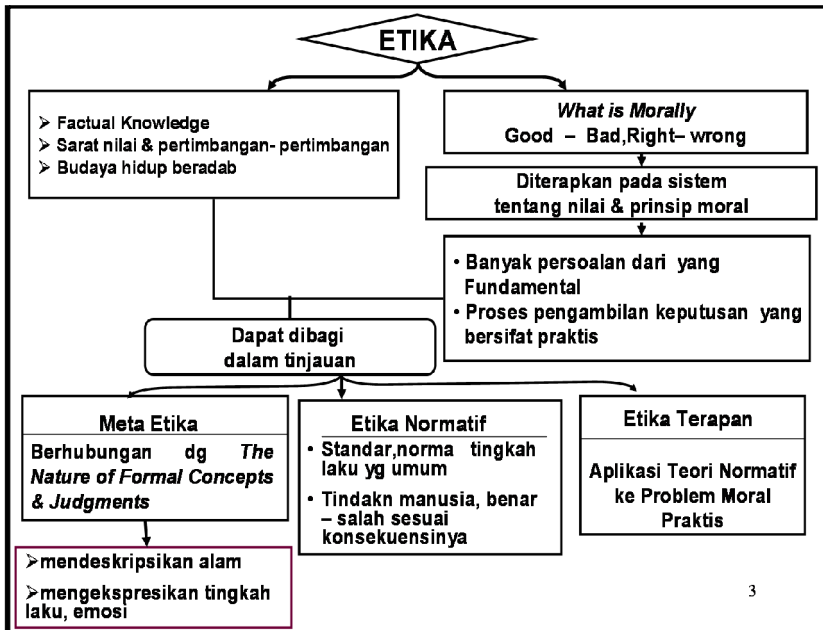
Berbicara mengenai etika dalam organisasi, sejumlah pakar membedakan antara etika perorangan (*personal ethics*) dan etika organisasi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk dalam perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban (*obligations*) organisasi, dan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk (Vasu, Stewart, Garson, 1990). Dua hal penting bagi para pengkaji organisasi yaitu memahami lebih dalam hakikat etika perorangan dan etika organisasi serta interaksinya. Nilai-nilai kebajikan tersebut adalah etika per-

## *Pendahuluan: Apa itu Etika*

orangan yang harus dimiliki siapa saja, tidak terkecuali, bahkan terutama harus dimiliki oleh mereka yang menjadi pengabdian masyarakat (*public servants*).

Selain itu, penting juga membahas etika profesional. Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika perorangan yang berlaku buat semua. Dalam menganalisis etika perorangan dari kaca mata ilmu administrasi, Rohr (1983) membaginya dalam kelompok metaetika (studi mengenai dasar-dasar linguistik dan epistemologis dari etika), etika umum (prinsip-prinsip mengenai benar dan salah), dan etika khusus. Etika khusus dibaginya lagi menjadi etika individual dan etika sosial. Dalam etika khusus ini ia memasukkan etika profesional.

Etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Etika profesional pada profesi tertentu dilembagakan dalam apa yang umum disebut kode etik. Misalnya, kode etik untuk dokter, guru, hakim, pengacara, wartawan, arsitek, pegawai negeri, periklanan dan sebagainya. Kode etik itu ada yang diperkuat oleh sistem hukum, atau mengikat secara sosial dan secara kultural, sehingga mengikat secara moral.



### 3. Konsep Perkembangan Moral

Tahapan perkembangan moral adalah ukuran dari tinggi rendahnya moral seseorang berdasarkan perkembangan penalaran moralnya seperti yang diungkapkan oleh Pakar Psikologi Lawrence Kohlberg sebagaimana dikutip oleh Denhardt (1991, 104-106). Teori ini berpandangan bahwa penalaran moral, yang merupakan dasar dari perilaku etis, mempunyai enam tahapan perkembangan yang dapat teridentifikasi. Ia mengikuti perkembangan dari keputusan moral seiring penambahan usia yang semula diteliti Piaget, yang menyatakan bahwa lo-



### *Pendahuluan: Apa itu Etika*

gika dan moralitas berkembang melalui tahapan-tahapan konstruktif. Kohlberg memperluas pandangan dasar ini, dengan menentukan bahwa proses perkembangan moral pada prinsipnya berhubungan dengan keadilan dan perkembangannya berlanjut selama kehidupan. Keenam tahapan tersebut dibagi kedalam tiga (3) tingkatan perkembangan moral yang dilalui orang yaitu Prakonvensional, Konvensional dan Pascakonvensional.

#### Tingkat Prakonvensional

Pada tingkatan ini anak mulai mengembangkan gagasan-gagasan tertentu tentang benar atau salah. Mereka menafsirkan berdasarkan akibat-akibat perbuatan mereka atau kekuasaan fisik orang-orang sekeliling mereka. Tingkatan ini dapat dibagi menjadi dua tahap:

##### *Tahap pertama: Orientasi hukuman dan kepatuhan*

Pada tingkat permulaan, gagasan-gagasan itu diasosiasikan dengan hukuman (*punishments*). Sebagai contoh: anak-anak yang mencoret-coret tembok dengan krayon akan dimarahi, untuk menghindari akibat negatif tersebut, maka ia akan menghindari tindakan mencoret-coret tembok tersebut. Artinya, akibat-akibat fisik suatu perbuatan menentukan baik buruknya, tanpa menghiraukan arti dan nilai manusiawi dari akibat tersebut. Anak hanya semata-mata menghindari hukuman dan tunduk kepada kekuasaan tanpa mempersoalkan-

nya. Jika ia berbuat “baik”, hal itu karena anak menilai tindakannya sebagai hal yang bernilai dalam dirinya sendiri dan bukan karena rasa hormat terhadap tatanan moral yang melandasi dan yang didukung oleh hukuman dan otoritas.

*Tahap kedua: Orientasi Relativis-instrumental*

Kemudian anak mulai berperilaku dengan cara tertentu untuk memperoleh hadiah (penghargaan misalnya pujian dari orang tua). Untuk menghindari akibat negatif atau menerima pujian, anak-anak mulai berperilaku dengan cara-cara yang bercirikan sebagai benar. Dari sudut pandang anak tentu saja tidak ada kode moral. Anak hanya akan melakukan hal-hal untuk menghindari hukuman atau mencari pujian. Oleh karena itu pada tingkatan ini akibat perbuatan-perbuatan kita menentukan apakah kita menganggap perbuatan kita benar atau salah. Orientasi prakonvensional ini tentu saja akan kita bawa ke masa dewasa.

Tingkat Konvensional

Pada tingkat ini orang bertindak secara moral berdasarkan penyesuaian dengan berbagai standar atau konvensi di dalam keluarga, kelompok atau bangsa. Orang berusaha menyesuaikan diri dengan standar-standar moral yang ada dan secara aktif mendukung dan mempertahankannya. Menurut Kohlberg ada dua fase dalam tingkatan konvensional ini yaitu:

*Tahap ketiga: Orientasi kesepakatan antara pribadi atau orientasi “anak manis”*

Apa yang disebut dengan anak yang baik atau manis (*Good Boy/Nice Girl*). Dalam hal ini kita menyesuaikan diri dengan harapan-harapan orang tua, guru atau teman sebaya dengan norma-norma yang kita pelajari di rumah, di tempat-tempat ibadah atau di sekolah. Kita mengembangkan aturan-aturan atau kode kode moral, standar tentang benar dan salah, meskipun yang kita anggap sebagai perilaku yang baik sebenarnya hanyalah perilaku sesuai dengan harapan-harapan orang lain.

*Tahap keempat: Orientasi hukuman dan ketertiban*

Dalam tingkatan konvensional adalah orientasi pada hukum dan ketertiban (*law and order*). Pada fase ini kita mengembangkan orientasi kepada otoritas dan ketertiban sosial. Kita belajar tentang apa sebenarnya seorang warga negara yang baik. Kita mulai menerima pentingnya hidup sesuai dengan aturan-aturan konvensi sosial masyarakat. Pada fase ini pengertian tentang tugas dan kehormatan cenderung mendominasi perspektif moral seseorang. Kita mengetahui bahwa perilaku tertentu salah misalnya berdusta, menyontek dan mencuri, tetapi apabila ditanya mengapa, kita hanya menjawab, karena semua orang tahu perilaku tersebut salah. Kebanyakan orang dewasa tetap berada dalam tingkatan perkembangan moral ini.

## Tingkat Pascakonvensional

Tingkatan pasca konvensional, juga dikenal sebagai tingkat berprinsip, terdiri dari tahap lima dan enam dari perkembangan moral. Kenyataan bahwa individu-individu adalah entitas yang terpisah dari masyarakat kini menjadi semakin jelas. Perspektif seseorang harus dilihat sebelum perspektif masyarakat. Akibat 'hakekat diri mendahului orang lain' ini membuat tingkatan pasca-konvensional sering tertukar dengan perilaku pra-konvensional. Hanya sedikit orang dewasa yang mencapai tingkatan ini. Pada tingkatan ini, orang bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, bukan karena seseorang mengatakan harus demikian, tetapi karena orang tahu, apa yang membuat prinsip-prinsip itu benar. Orang mendefinisikan prinsip-prinsip moral bagi dirinya sendiri dan memahami bagaimana nilai-nilai tersebut beroperasi secara bebas dari kelompok atau masyarakat. Tingkatan pascakonvensional ini juga dibagi 2 fase yaitu<sup>27</sup>:

### *Tahap kelima: Orientasi kontrak sosial Legalitas*

Tahap kontrak sosial atau legalistik (*social contract or legalistic*) cenderung bernuansa *utilitarian*. Orang mengakui hak-hak individu lain, termasuk kepercayaan-kepercayaan dan nilai-nilai yang dimiliki seseorang dan bagaimana masyarakat terbentuk untuk mendukung hak-hak itu. Hasilnya adalah pandangan *legalistik*. Pandangan ini mengakui kemungkinan peraturan hukum. Perubahan-perubahan semacam ini sering

### *Pendahuluan: Apa itu Etika*

didukung atas dasar kebaikan yang paling besar untuk paling banyak orang.

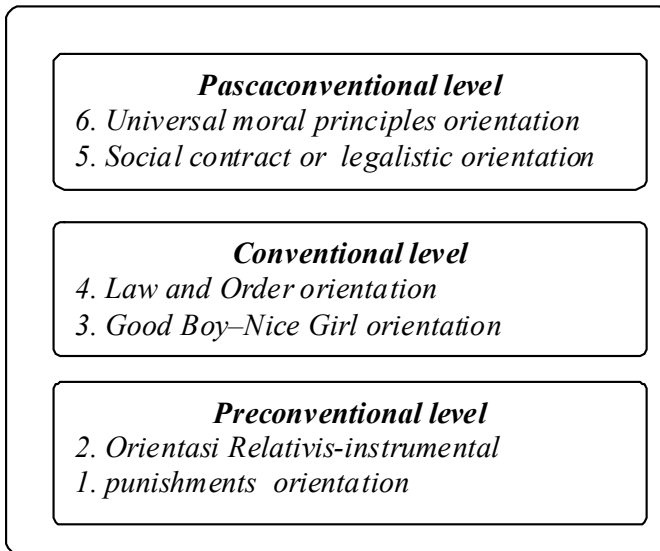
#### *Tahap keenam: Orientasi Prinsip Etika Universal*

Fase ini merupakan tingkatan yang tertinggi dalam perkembangan moral. Pada fase ini orang dengan bebas memilih hidup dengan serangkaian prinsip-prinsip moral abstrak tertentu seperti keadilan, persamaan dan penghormatan terhadap martabat orang. Orang memilih mengikuti prinsip-prinsip ini bukan karena penghargaan atau hukuman dan bukan pula untuk memenuhi harapan-harapan orang lain, tetapi karena orang faham mengapa prinsip-prinsip itu harus didukung dan dengan bebas memilih hidup dengan standar-standar, sebenarnya yang diikuti seseorang mungkin sama pada tingkatan kedua maupun ketiga, tetapi ada perbedaan penting dalam alasan mengapa orang menganggap suatu tindakan benar atau salah.

Apabila anda bekerja dalam suatu organisasi publik, anda akan mengetahui bahwa banyak keputusan-keputusan etis yang anda ambil berdasarkan salah satu tingkatan perkembangan moral. Kita melakukan hal-hal tertentu karena hal-hal tersebut akan mendatangkan penghargaan atau hukuman dan kita melakukan hal-hal lain karena kita mentaati hukum-hukum atau standar-standar organisasi. Contoh: anda mungkin mentaati perintah atasan anda agar anda tidak dipecat, atau mungkin anda membeli suatu barang (pengadaan barang inventaris)

lewat proses tender dari pada membeli *melalui* relasi/teman karena memang demikian peraturannya. Tetapi anda juga menghadapi kasus yang memaksa anda harus berfikir lebih hati-hati tentang standar-standar yang akan anda ikuti. Contoh membeli suatu barang (pengadaan barang inventaris) dari seorang relasi/teman *tanpa melalui* sebuah tender Dalam kasus semacam ini penalaran pasca konvensional atau penalaran berprinsip memegang peranan penting.

Secara skematis ketiga tingkatan perkembangan moral beserta fasenya tersebut diatas dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber: Robert .B. Dehnhard : *Public Administration, An Action Orientation* (1991:104-106)

**Gambar 1 Tingkat Perkembangan Moral**

#### **4. Sifat Nilai Moral: Relativitas/kenisbian**

Sebagaimana telah diuraikan bahwa moral atau moralitas merupakan kompleksitas dari nilai-nilai, dan merupakan daya pendorong internal dalam nurani manusia yang senantiasa mengarahkan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang baik dan menghindari perbuatan-perbuatan buruk. Namun demikian nilai-nilai yang ada didalamnya tetap memiliki *kenisbian* atau sering pula disebut sebagai *relativitas* nilai-nilai moral, yang dapat dikelompokkan baik secara teoritis maupun secara praktis.

Secara sederhana Nilai dapat dirumuskan sebagai objek dari keinginan manusia, nilai sebagai pendorong utama bagi tindakan manusia dari pelbagai macam nilai yang mempengaruhi kompleksitas tindakan manusia. Dalam membahas moral sebagai sebuah sistem nilai kita dapat mendasarkan pada pendapat Moore sebagaimana dikutip Kumorotomo (2001,9-12) yang mengelompokkan menjadi 6 macam nilai sebagai berikut:

1. Nilai Primer, Sekunder dan Tersier.

Perbedaan ketiga nilai ini didasarkan pada kerangka berfikir yang menentukan usaha, angan-angan atau kepuasan seseorang. Apabila seseorang sangat mencintai perdamaian dan cenderung untuk selalu bertindak kearah itu, maka orang itu dapat dikatakan memiliki nilai primer. Tetapi jika ia mem-

punyai harapan, misalnya menolak untuk menjadi wajib militer atau tentara, maka ia memiliki perdamaian dengan keyakinan bahwa tidak akan ada perang, atau sekedar punya rasa puas bila perdamaian itu terwujud, maka dia hanya memiliki nilai sekunder atau bahkan tersier. Rasa puas atau kesenangan (*pleasure*) dalam hal ini merupakan penilaian yang bersifat sekunder.

## 2. Nilai Semu dan Nilai Riil

Seseorang memiliki nilai semu (*quasi values*) apabila bertindak seolah-olah berpedoman kepada suatu nilai, sedangkan sesungguhnya tidak menganut nilai tersebut. Sebagai contoh: seorang yang membenci perang karena melihat kenyataan bahwa perang mengakibatkan luka, cacat, dan kematian orang lain, tetapi dia tidak sepenuhnya membenci bentuk-bentuk konflik atau kompetisi, sebab masih menyukai pertandingan tinju atau persaingan ekonomis, dalam hal ini dia sekedar memiliki rasa "*humanis*". Pandangan orang ini akan berbeda dengan orang yang benar-benar menginginkan perdamaian. Dengan demikian untuk kasus ini nilai riil (*real values*) berlaku jika orang benar-benar membenci pertikaian dan tidak menginginkan adanya bentrokan atau pertempuran antar manusia. Sedangkan nilai semu berlaku jika seseorang berpendapat bahwa orang tidak boleh bertikai hingga mengakibatkan luka atau kematian, ia masih menerima adanya pertikaian sepanjang tidak mengakibatkan kematian.



Bentuk lain dari nilai semu adalah kepura-puraan (*hypocrisy*). Seorang pejabat publik yang bersimpati terhadap pengusuran pedagang kaki lima (PKL) untuk membela kepentingan rakyat kecil, namun tidak melakukan tindakan apapun hanya untuk menarik simpati publik untuk mendapatkan dukungan dalam pemilihan, maka pejabat publik tersebut memiliki nilai semu. Akan tetapi jika ada pejabat publik yang benar-benar menginginkan penyelesaian yang menyeluruh terhadap masalah PKL karena kesadaran sosial, empati dan tanggung-jawabnya, ia dapat dikatakan pejabat publik yang memiliki nilai riil.

### 3. Nilai Terbuka dan Nilai Tertutup.

Suatu nilai disebut terbuka bilamana tidak terdapat rentang waktu yang membatasinya. Sebagai contoh misalnya rakyat Indonesia akan hidup makmur-sejahtera setelah tahun 2020, andaikata cita-cita tersebut tercapai (sesuai dengan nilai yang dianut), tetapi tidak ada jaminan bahwa pada 2021 nanti seluruh rakyat Indonesia akan hidup makmur-sejahtera bilamana terjadi hal-hal diluar kemampuan manusia. Sedangkan nilai yang tertutup adalah nilai yang memiliki batas waktu. Contoh: dua orang bersaudara masing-masing mempertahankan pendapatnya untuk menguasai warisan orangtuanya; akan tetapi pertikaian tidak akan berlanjut apabila salah satu diantara mereka telah meninggal. Nilai-nilai tertutup akan berhenti

jika lingkup temporalnya sudah terpenuhi, namun nilai-nilai terbuka hanya bisa berhenti untuk sementara waktu saja.

4. Nilai Positif dan Nilai Negatif.

Suatu nilai negatif terjadi bila proposisi yang mendasari suatu keinginan bersifat negatif. Kebalikan nilai negatif adalah nilai positif. Sebagai contoh kita dapat melihatnya dari moralitas yang punya ciri khas adanya larangan dan anjuran. Walaupun larangan tersebut dapat ditransformasikan ke dalam nasehat dan peringatan, penjabaran tentang moralitas yang terutama untuk melarang atau menghentikan tindakan tertentu tersebut akan menjadi sangat formal. Misalnya larangan “jangan membunuh” dapat ditafsirkan secara positif sebagai “biarkan semua hidup”.

5. Nilai-nilai berdasarkan Orde atau urutannya.

Maka akan terdapat nilai orde pertama (*first order values*) dan nilai orde kedua (*second order values*), atau orde-orde selanjutnya yang lebih tinggi (*higher order values*). Nilai pertama terjadi jika benar-benar tidak ada nilai lainnya. Nilai orde kedua terjadi, jika tidak terdapat nilai lain kecuali nilai orde pertama tadi, demikian seterusnya sampai tidak ada orde nilai yang lebih tinggi lagi. Contoh misalnya ada orang yang bersedia memberikan pengorbanan guna menolong orang lain yang membutuhkannya. Dia menolong bukan berdasarkan *sense of duty* tetapi benar-benar hanya ingin menolong,

maka orang tersebut dapat dikatakan memiliki orde pertama. Bila kemudian kita memuji tindakannya, berarti kita memasukkan sebuah nilai baru sebab kita mengajukan keinginan agar orang bertindak seperti itu termasuk diri kita sendiri.

#### 6. Nilai Relatif dan Nilai Absolut.

Suatu nilai bersifat relatif bila merujuk kepada orang yang memiliki spesifikasi nilai tersebut. Sebaliknya nilai absolut tidak merujuk pada orang dan dianut secara mutlak. Perbedaan ini berkaitan dengan *egoisme* dalam penilaian. Untuk melihat perbedaan kedua nilai ini dapat diberikan contoh apabila orang melihat sebuah kejadian atau kecelakaan lalu lintas di jalan raya, bila ada orang yang melihat ingin menolong korban kecelakaan tersebut karena menyadari bahwa si korban akan meninggal apabila tidak segera ditolong tanpa melihat siapa korbannya, maka orang tersebut dapat dikatakan memiliki nilai absolut. Akan tetapi bila seorang ingin menolong melihat dulu siapa korbannya atau dia merasa puas karena ada orang lain yang telah menyelamatkan korban maka orang tersebut memiliki nilai relatif.

### 5. Karakteristik Nilai Moral

Nilai-nilai moral sebagaimana yang telah diuraikan diatas mempunyai beberapa karakteristik. Adapun karakteristik nilai-nilai moral itu sebagai berikut:

- 1) Primer: Moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat (*appetitive basic* yang paling utama sehingga termasuk nilai primer.
- 2) Riil: Nilai moral bukan sekedar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak mempercayai nilai moral yang bersangkutan.
- 3) Terbuka: Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka, sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan nilai universalitasnya.
- 4) Bisa bersifat positif maupun negatif:  
Secara historis kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya. Moral bisa berisi larangan-larangan maupun anjuran-anjuran.
- 5) Orde Tinggi atau Arsitektonik:  
Nilai-nilai yang ordennya rendah tidak memiliki ciri intrinsik yang menatur nilai-nilai lainnya, suatu pengaturan yang mengatur melibatkan segala macam tindakan lainnya yang penting bagi moralitas, baik berupa ketaatan pada peraturan maupun pedoman-pedoman spritual.
- 6) Absolut  
Moralitas pada manusia mestinya bebas dari sifat-sifat mementingkan diri sendiri yang terdapat pada kehendak relatif.

Selanjutnya karakteristik nilai-nilai moral tersebut diatas akan mempengaruhi perilaku manusia. Proses menjelmannya nilai-nilai moral menjadi ukuran-ukuran moral diharapkan akan senantiasa melandasi setiap perilaku manusia, menurut James R. Rest (dalam Widjaja, 199:89) dapat dibagi menjadi 4 komponen utama yaitu:

- 1) Manusia diharapkan mampu untuk menafsirkan situasi dan mengidentifikasi atas suatu masalah moral. Yang dimaksud disini adalah kemampuan individu untuk memprediksi arah tindakan-tindakan yang mungkin dalam suatu situasi serta memperkirakan konsekuensi-konsekuensinya.
- 2) Manusia diharapkan mampu untuk menentukan arah tindakan terbaik yang akan memenuhi suatu ide moral, apa yang semestinya dilakukan dalam situasi yang ada. Secara nyata menumbuhkan kesadaran tentang kewajiban, formulasi rencana tindakan yang relevan dengan standar moral yang meyangkut konsep-konsep mengenai keadilan, pembenaran moral, ataupun aplikasi norma-norma moral sosial.
- 3) Manusia diharapkan mampu untuk memutuskan tentang apa yang benar-benar dituju dengan membuat pilihan atas nilai-nilai yang berbeda. Motivasi moral yang berlainan disebabkan oleh perbedaan pandangan tentang berbagai masalah, selanjutnya pemahaman nilai moral yang berbeda juga menghasilkan tindakan yang berbeda atau bahkan bertolak belakang.

- 4) Akhirnya manusia diharapkan mampu melaksanakan suatu rencana tindakan dalam suatu tata urutan yang konkrit serta mampu pula mengatasi rintangan-rintangan yang tak diduga. Proses-proses ini oleh para psikolog disebut kekuatan ego (*ego strength*) atau keterampilan pengaturan diri (*self-regulation skills*)

Keseluruhan tindakan yang berlandaskan nilai-nilai moral diatas pada dasarnya sangat terkait dengan perkembangan jiwa individu (lihat tingkat perkembangan moral) serta interaksinya dengan orang lain. Tinggi rendahnya moralitas individu akan tercermin dalam sikap, perilaku dan tindakan individu yang bersangkutan. Dan keseluruhan sistem nilai yang dimiliki oleh seorang individu membentuk karakter moral individu. Dalam menentukan ukuran-ukuran atau penilaian moral permasalahannya bukan hanya sekedar perasaan, melainkan masalah kebenaran objektif. Bila ada perbedaan pendapat moral, kita tidak berdebat tentang perasaan kita tetapi tentang apa yang secara objektif menjadi kewajiban kita, dan apa yang tidak.

## **6. Pertimbangan Etis**

Haruskah anda mengikuti perintah dari seorang pimpinan, sekalipun anda tahu bahwa yang anda lakukan itu salah?. Haruskah anda melanggar peraturan untuk membantu seorang teman / relasi yang membutuhkan? Haruskah anda berbohong

## *Pendahuluan: Apa itu Etika*

bahwa yang anda lakukan itu sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku? Anda dapat membuat pertanyaan-pertanyaan seperti tersebut diatas dalam daftar yang lebih panjang lagi. Namun tidaklah mudah untuk memberikan jawabannya, karena masalah etika itu jarang bersifat hitam-putih.

Agar bertindak secara benar, maka kita harus memilah banyak nilai dan seringkali hal itu berbenturan sesuai yang melatarbelakangi pekerjaan, tetapi kita harus bisa menarik kesimpulan yang masuk akal yang menjadi landasan mengapa kita mengambil tindakan tersebut. Tentu jawabannya tidak cukup hanya mengatakan "*itu tergantung*" sekalipun posisi semacam ini banyak mendapat pengakuan dalam masyarakat kita.

Relativitas Etika atau Moral (*Ethical or Moral Relativism*) merupakan suatu pandangan yang mengatakan bahwa nilai kebenaran suatu tindakan sangat bergantung pada konteksnya yakni secara historis, kultural, situasional dan individu. Jadi menurut pandangan ini tidak ada aturan perilaku universal yang berlaku pada segala macam situasi. Kultur yang berbeda memiliki aturan perilaku yang berbeda pula.

Sebuah kultur mungkin menganggap pantas dan wajar bila orang tua mereka yang telah lanjut usia (manula) dititipkan di panti jompo sehingga mendapatkan kasih sayang dan perhatian yang besar, sedangkan kultur yang lain menganggap hal tersebut merupakan pelepasan tanggungjawab anak terhadap orang tua. Namun argumen-argumen semacam ini seringkali

tidak mampu menjelaskan prinsip-prinsip moral yang lebih besar dan seragam seperti rasa kasih sayang dan rasa hormat kepada orang yang lebih tua.

Lebih dari itu pandangan kaum relativis agaknya bertentangan dengan pengalaman moral kita. Ketika kita membuat penilaian bahwa pembunuhan adalah tindakan yang tidak bermoral, kita tidak mengatakan bahwa pembunuhan tidak bermoral bagi sebagian individu dan bermoral bagi sebagian yang lain. Bahkan tidak terbersit pengertian bahwa kita menilai pembunuhan itu tidak bermoral di sejumlah negara dan bermoral di negara lain. Kita menyatakan bahwa pembunuhan tidak bermoral bagi semua orang di segala jaman dan kita dapat mempertahankan pernyataan kita tersebut berdasarkan landasan-landasan rasional maupun emosional. Posisi ini menunjukkan bahwa hanya ada “*satu jawaban yang benar*” atas pertanyaan-pertanyaan moral sekalipun jawaban itu mungkin sulit dicari.

Denhardt (1991;102) dalam bukunya *Public Administration, An Action Orientation* menjelaskan langkah-langkah pertimbangan etis sebagai berikut:

- 1) Kita harus berusaha menjelaskan fakta-fakta (*to clarify the fact*). Meskipun kebanyakan masalah etika melibatkan fakta dan nilai-nilai, dan fakta saja tidak mungkin dapat memecahkan masalah, penting bagi kita untuk menentukan fakta-fakta sejelas mungkin. Contoh: suatu kebijakan pengendalian polusi mungkin memerlukan ukuran-ukuran



yang tepat tentang bahan-bahan polusi yang dilepas di udara. Dengan mengetahui ukuran-ukuran yang tepat dan tidak mengira-ira (spekulasi) saja, kita dapat memecahkan masalah tersebut.

- 2) Untuk memecahkan masalah-masalah etika dengan mudah, maka harus ada suatu kesepakatan/ persetujuan tentang prinsip-prinsip dasar (*basic principles*). Prinsip-prinsip dasar tersebut mungkin berupa standar moral yang luas seperti kebebasan atau keadilan, dapat juga berupa hukum-hukum atau peraturan-peraturan yang diterima masyarakat atau merupakan standar perilaku yang tepat bagi suatu kelompok atau organisasi tertentu. Contoh : Dua orang detektif mungkin mempunyai pandangan yang sangat berbeda tentang bagaimana memperlakukan penjahat, tetapi apabila mereka menjelaskan persetujuan mereka atas dasar tujuan membasmi kejahatan, mereka akan dapat menyatukan perbedaan mereka.. Secara umum dapat dikatakan bahwa setiap kemajuan yang dapat kita buat dalam membentuk suatu landasan bersama atau mencapai suatu kesepakatan berdasarkan prinsip-prinsip dasar akan dapat membantu kita dalam menyelesaikan masalah tersebut.
- 3) Salah satu aspek sentral dalam pertimbangan etis adalah analisis tentang argumentasi-argumentasi (*analysis of arguments*) yang disajikan atas dasar pandangan yang bermacam-macam. Argumentasi tersebut dapat dikemuka-

kan oleh individu atau kelompok yang berbeda atau argumentasi-argumentasi kontra yang ada dalam pikiran kita. Dalam kedua hal tersebut kita perlu mempertimbangkan bukti-bukti yang disajikan, pembenaran-pembenaran berbagai pandangan, dan kemungkinan kesalahan-kesalahan dalam pembenaran-pembenaran tersebut sepanjang proses argumentasi, dialog sangat membantu dalam menjelaskan posisi seseorang, apabila masalah itu kita pikirkan sendiri, kita memerlukan seseorang untuk diajak membicarakan masalah-masalah tersebut. Pada akhirnya kita perlu mengambil keputusan dan melaksanakannya (*to make a decision and act on it*) Pertimbangan etika tidak hanya mengarahkan kita pada sebuah keputusan, tetapi juga penting bertindak sejalan dengan keputusan itu.

## **7. Kebenaran Etis**

Kebenaran etis adalah kebenaran yang bersumber dari etika. Etika mempelajari prinsip-prinsip dan tindakan moral. Moral berkaitan dengan praktek-praktek dan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan paut dengan benar dan salah. Jadi kebenaran etis adalah kebenaran yang berdasarkan prinsip-prinsip dan tindakan moral. Dengan berpedoman pada kebenaran etis ini kita dapat menentukan apakah suatu tindakan benar atau salah dan mengapa tindakan-tindakan itu dianggap benar atau salah.

## *Pendahuluan: Apa itu Etika*

Kebenaran Etis menurut para filsuf meliputi kejujuran, keberanian, dapat dipercaya, keramah-tamahan, keadilan dan dapat diandalkan, dengan titik sentral keadilan dan keinginan untuk berbuat baik.

Untuk dapat menentukan apakah suatu tindakan benar atau salah, kita harus memiliki kepekaan yang kuat terhadap nilai-nilai etis tersebut diatas. Kepekaan sebenarnya merupakan keterampilan, dan keterampilan atau kepekaan dapat menjadi kuat apabila dipraktekkan. Oleh karena itu nilai-nilai etis tersebut diatas harus dipraktekkan oleh semua orang sedangkan para administrator publik dan tenaga-tenaga profesional lainnya harus mengaplikasikannya dalam situasi-situasi spesifik yang mereka hadapi selama menjalankan tugas.

Sebagai contoh kebenaran Etis dan Non-Etis. Apabila seseorang pejabat telah menyatakan janji, baik tertulis ataupun lisan maka secara etis pejabat tersebut harus memenuhinya, sebaliknya apabila ia tidak memenuhi janjinya dapat dianggap tidak dapat dipercaya atau tidak etis (non-etis). Begitu juga apabila seorang pegawai yang oleh atasannya diperintahkan untuk mengganti uang pengeluaran dinas yang jumlahnya sudah dibengkakkan (tidak sesuai dengan kenyataannya). Sebagai bawahan mungkin akan mengikuti perintah atasan tersebut, walaupun *kata hatinya* tidak benar, maka disini sebagai bawahan dituntut suatu *keberanian* untuk mengatakan kebenaran bahwa tindakan tersebut salah / tidak etis (non-etis).



## BAB II

# ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

Etika adalah dunianya filsafat, nilai, dan moral. Administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan *baik* dan *buruk*, sedangkan administrasi adalah konkret dan harus mewujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*). Pembicaraan tentang etika dalam administrasi adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi, seperti ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, produktivitas dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan – gagasan dasar etika mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk itu dapat menjelaskan hakikat administrasi.

Sejak dasawarsa tahun 1970-an, etika administrasi telah menjadi bidang studi yang berkembang pesat dalam ilmu administrasi<sup>1</sup>. Perkembangan ini terutama didorong, meskipun bukan disebabkan semata-mata oleh masalah-masalah yang dihadapi oleh administrasi negara di Amerika karena skandal-

---

<sup>1</sup> Nicholas Henry (1995) berpandangan bahwa ada tiga perkembangan yang mendorong berkembangnya konsep etika dalam ilmu administrasi, yaitu (1) hilangnya dikotomi politik administrasi, (2) tampilnya teori-teori pengambilan keputusan di mana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dengan pendekatan sebelumnya seperti rasionalitas, efisiensi, (3) berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebutnya “*counterculturecritique*”, termasuk di dalamnya dalam kelompok yang dinamakan “Administrasi Negara Baru”.

skandal seperti *Watergate dan Iran Contra*. Kajian-kajian tersebut masih berlangsung hingga saat ini, dan masih belum terkristalisasi. Hal ini mencerminkan upaya untuk memantapkan identitas ilmu administrasi, yang sebagai disiplin ilmu yang bersifat eklektik dan terkait erat dengan dunia praktek, tidak dapat tidak terus berkembang mengikuti perkembangan zaman. Meskipun dikatakan demikian, sejak awalnya masalah kebaikan dan keburukan telah menjadi bagian dari bahasan dalam administrasi; walaupun sebagai subdisiplin baru berkembang kemudian. Misalnya, konsep birokrasi dari Weber, dengan konsep hirarkinya dan birokrasi sebagai profesi, mencoba untuk menunjukkan birokrasi yang baik dan benar. Begitu juga upaya Wilson untuk memisahkan politik dari administrasi. Bahkan konsep manajemen ilmiah dari Taylor dapat juga dipandang sebagai upaya ke arah itu. Cooper (1990) bahkan menyatakan bahwa nilai-nilai adalah jiwanya administrasi negara. Frederickson (1994) mengatakan nilai-nilai menempati setiap sudut administrasi. Jauh sebelum itu Waldo (1948) menyatakan siapa yang mempelajari administrasi berarti mempelajari nilai, dan siapa yang mempraktekkan administrasi berarti mempraktekkan alokasi nilai-nilai.

Peran etika dalam administrasi baru mengambil wujud yang lebih terang, yakni kurang lebih dalam beberapa dasawarsa terakhir ini. Masalah etika ini terutama lebih ditampilkan oleh kenyataan bahwa meskipun kekuasaan ada di tangan

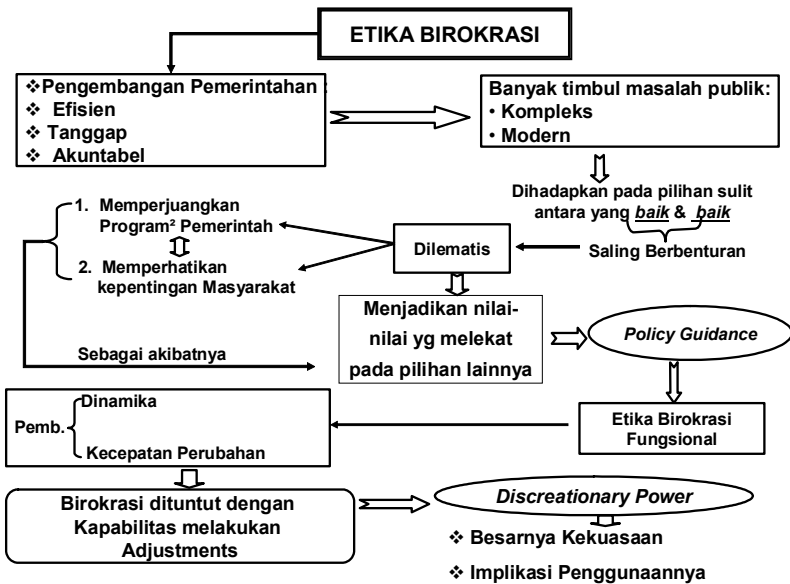
mereka yang memegang kekuasaan politik (*political masters*), ternyata administrasi juga memiliki kewenangan yang secara umum disebut *discretionary power*. Persoalannya sekarang adalah apa jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara “benar” dan tidak secara “salah” atau secara baik dan tidak secara buruk. Banyak pembahasan dalam kepustakaan dan kajian subdisiplin etika administrasi yang merupakan upaya untuk menjawab pertanyaan itu<sup>2</sup>

Etika tentunya bukan hanya masalahnya administrasi negara. Ia masalah manusia dan kemanusiaan, dan karena itu sejak lama sudah menjadi bidang studi dari ilmu filsafat dan juga dipelajari dalam semua bidang ilmu sosial. Di bidang administrasi, etika juga tidak terbatas hanya pada administrasi negara, tetapi juga dalam administrasi niaga, yang antara lain disebut sebagai *business ethics*<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> John A. Rohr menunjukkan dengan jelas melalui ungkapan sebagai berikut: “*Through administrative discretion, bureaucrats participate in the governing process of our society; but to govern in a democratic society without being responsible to the electorate raises a serious ethical question for bureaucrats*”.

<sup>3</sup> Oleh karena itu pula bahasan ini tidak dimulai dengan batasan-batasan karena telah banyak kepustakaan yang mengupas etika, moral, moralitas, sehingga pengetahuan mengenai hal itu di sini sudah dianggap “given”. Untuk kepentingan pembahasan di sini diikuti jejak Rohr, pakarnya masalah etika dalam birokrasi, yang menggunakan etika dan moral dalam pengertian yang kurang lebih sama, meskipun untuk kepentingan pembahasan lain, misalnya dari sudut filsafati, memang ada perbedaan. Rohr menyatakan: “*For the most part, I shall use the words “ethics” and “morals” interchangeably. Although there may be nuances and shades of meaning that differentiate these words, they are derived etymologically from Latin and Greek words with the same meaning.*” Kita ketahui dari kepustakaan bahwa kata etika berasal dari Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak; dan moral, dari kata Latin *mos* (atau *mores* untuk jamak) yang artinya juga kebiasaan atau cara hidup.



## 1. Konsep Etika Administrasi Publik

Etika administrasi publik, atau versi Denhart menyebutnya etika dalam pelayanan publik mempunyai sebuah sasaran untuk membentuk perilaku dan pola pikir dari seorang aparatur negara yang memahami tugas dan fungsi sebagai abdi dari masyarakat dan abdi negara sehingga mampu mencapai *Good Government* sebagai proses pencapaian tujuan negara. Karena tugas administrasi negara adalah menjalankan tugas umum pemerintahan dan tugas umum pembangunan untuk kesejahteraan rakyat.

Dalam konteks pelayanan publik di Indonesia, masalah tentang etika kurang dibahas secara luas dan tuntas seba-



gaimana terdapat di negara maju, meskipun telah disadari bahwa salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika sering dilihat sebagai elemen yang kurang berkaitan dengan dunia pelayanan publik, walaupun sesungguhnya penilaian tersebut merupakan pembelaan diri atas perilaku aparaturnya yang cenderung mengabaikan etika dan moral. Karena, aparaturnya pelayanan publik adalah orang – orang pilihan yang memiliki kompetensi keilmuan, *skill* dan *expert*, serta tahu bahwa etika merupakan salah satu indikator yang sangat menentukan kepuasan publik dan sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik dalam melayani masyarakat. Walaupun asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Sebab banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang administrator atau aparat pemerintahan. Para administrator cenderung tidak memiliki “independensi” dalam bertindak etis (tidak ada “otonomi dalam beretika”).

Etika sebenarnya merupakan *role of conduct* yang harus diperhatikan dalam setiap fase pelayanan publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut. Dalam konteks ini, pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam

setiap fase, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut – apakah para aktor telah benar-benar mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan-kepentingan yang lain. Misalnya, dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum (*six great ideas*) seperti nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), kebebasan (*liberty*), kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*), kita dapat menilai apakah para aktor tersebut jujur atau tidak dalam penyusunan kebijakan, adil atau tidak adil dalam menempatkan orang dalam unit dan jabatan yang tersedia, dan bohong atau tidak dalam melaporkan hasil manajemen pelayanan.

Dalam dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan *professional standards* (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik. Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik di atas, maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkaian tuntunan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatur hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan. *Ethics is the rules or standards governing, the moral conduct of the members of an organization or management profession* (Chandler & Plano, *The Public Administration Dictionary*, 1982) . Jadi, etika administrasi publik merupakan aturan atau

standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen; Aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat

**Mengapa penting membahas etika dalam pelayanan Publik? Dalam sejarah perkembangan administrasi publik, pada tahun 1900 sampai 1929** disarankan untuk memisahkan administrasi dan politik (dikotomi). Hal ini mau menunjukkan bahwa administrator harus sungguh-sungguh netral, bebas dari pengaruh politik ketika memberikan pelayanan publik. Akan tetapi kritik bermunculan menentang ajaran dikotomi administrasi – politik pada tahun 1930-an, sehingga perhatian mulai ditujukan kepada keterlibatan para administrator dalam keputusan-keputusan publik atau kebijakan publik. Sejak itu mata publik mulai memberikan perhatian khusus terhadap “permainan etika” yang dilakukan oleh para birokrat pemerintahan.

Apalagi dalam era otonomi daerah dengan sistem pemilihan langsung baik DPRD maupun kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota), keterlibatan para administrator publik sulit dihindari. Bahkan euforia otonomi telah memunculkan kecenderungan untuk lebih mengutamakan “putera daerah” baik sebagai pemimpin maupun dalam perekrutan calon pegawai negeri sipil. Sadar atau tidak, eksklusivitas kedaerahan ini telah membelenggu rasa nasionalisme dan obyektivitas dalam menentukan

pilihan. Hal ini juga tampak dalam perilaku para administrator ketika memberikan pelayanan publik; perlakuan diskriminatif dan tidak efisien.

Pemahaman mengenai etika administrasi publik ini penting agar penilaian keberhasilan seorang administrator atau aparat pemerintah tidak semata didasarkan pada pencapaian kriteria efisiensi, ekonomi, dan prinsip-prinsip administrasi lainnya, tetapi juga kriteria moralitas, khususnya terhadap kontribusinya terhadap *public interest* atau kepentingan umum (Henry, 1995). Karena *public interest* atau kepentingan publik merupakan “tanggung jawab” atau *responsibility* pemerintah. Tentu saja diharapkan agar pemerintah memberikan pelayanan secara profesional, bertanggung jawab, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb.

Pada aras pemahaman etika dan pemerintahan, seringkali kita mengistilahkannya etika birokrasi yaitu panduan norma atau pedoman sikap dan perilaku bagi para birokrat dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur publik (pegawai negeri) yang harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

Sementara itu Darwin (dalam Widodo, 2001:252) mengartikan etika birokrasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi. Dalam hal ini etika birokrasi berfungsi: (1) sebagai pedoman, acuan, referensi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tu-

gas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela; (2) sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela, dan terpuji. Dengan demikian etika birokrasi tidak mempersoalkan atau menilai apakah perbuatan birokrat “benar” atau “salah”, akan tetapi mempersoalkan atau menilai sifat, perilaku, dan perbuatan birokrat “baik atau “buruk”, “terpuji” atau “tercela”.

Etika birokrasi mengarahkan kepada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan publik (Dwiyanto, 2002:188). Sedangkan etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari sudut apakah seseorang aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat merasa mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien, dan adanya jaminan kepastian pelayanan. Perilaku aparat birokrasi yang memiliki etika dapat tercermin pada sikap sopan dan keramahan dalam menghadapi masyarakat pengguna jasa.

## **2. Hirarki Etika Dalam Pelayanan Publik**

Etika pelayanan publik terdiri atas empat tingkatan, yaitu: a) etika individu, b) etika profesi, c) etika organisasi, dan d) etika sosial. Etika individu atau moral pribadi yaitu etika yang memberikan tuntunan mengenai baik atau buruk yang

dipengaruhi orang tua, keyakinan agama, budaya, adat istiadat, dan pengalaman masa lalu. Biasanya etika ini terbentuk sebelum menjadi pegawai negeri (petugas penyelenggara pelayanan publik). Etika profesi adalah serangkaian norma atau aturan yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu salah satunya adalah pegawai negeri yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Etika ini terbentuk pada saat menjalankan atau menduduki jabatan tertentu atau dengan kata lain terbentuk pada saat menjadi pegawai negeri.

Etika organisasi adalah serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan. Pegawai negeri sebagai penyelenggara pelayanan publik juga terikat dengan organisasi tempat bekerja. Etika organisasi akan mewarnai perilaku yang dimiliki pegawai negeri yang merupakan anggota organisasi tempat ia bekerja. Etika sosial adalah norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota masyarakat selalu terjaga atau terpelihara. Pegawai negeri sebagai petugas penyelenggara pelayanan publik juga merupakan anggota masyarakat yang tidak akan lepas dari pengaruh kehidupan masyarakat disekelilingnya yang dapat berupa budaya, tradisi, pola pikir. Etika sosial mempengaruhi petugas penyelenggara pelayanan publik baik disadari ataupun tidak. Faktor penerapan keempat tingkatan etika pelayanan publik tersebut

seringkali menimbulkan kebingungan para petugas penyelenggara pelayanan publik. Kebingungan itu menyangkut penentuan prioritas keempat tingkatan etika tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan disesuaikan dengan kondisi saat pelayanan tersebut berlangsung.

Apabila kondisi berbeda maka penentuan prioritas keempat tingkatan etika pelayanan publik pun akan berbeda yang mengakibatkan keputusan yang diambil akan berbeda pula. Misalnya, petugas pelayanan publik menghadapi saudaranya yang menjadi penerima layanan tentu etika individu akan lebih dominan, sebaliknya bila yang dihadapi adalah atasannya yang menjadi penerima layanan tentu etika organisasi akan lebih dominan.

Dalam pelaksanaannya, keempat tingkatan etika pelayanan publik tersebut sering terjadi tumpang tindih. Secara ringkas keempat tingkatan etika tersebut adalah:

a) Moralitas Pribadi/ Etika Individu

- Konsep baik-buruk, benar-salah yang telah terinternalisasi dalam diri individu
- Produk dari sosialisasi nilai masa lalu
- Moralitas pribadi adalah superego (hati nurani) yang hidup dalam jiwa dan menuntun perilaku individu
- Konsistensi pada nilai mencerminkan kualitas kepribadian individu, sehingga moralitas pribadi menjadi basis penting dalam kehidupan sosial dan organisasi

b) Etika profesi

- Nilai benar-salah dan baik-buruk yang terkait dengan pekerjaan profesional
- Nilai-nilai tersebut terkait dengan prinsip-prinsip profesionalisme (kapabilitas teknis, kualitas kerja, komitmen pada profesi)
- Dapat dirumuskan ke dalam kode etik profesional yang berlaku secara universal
- Penegakan etika profesi melalui sanksi profesi (misalnya, pencabutan lisensi)

c) Etika Organisasi

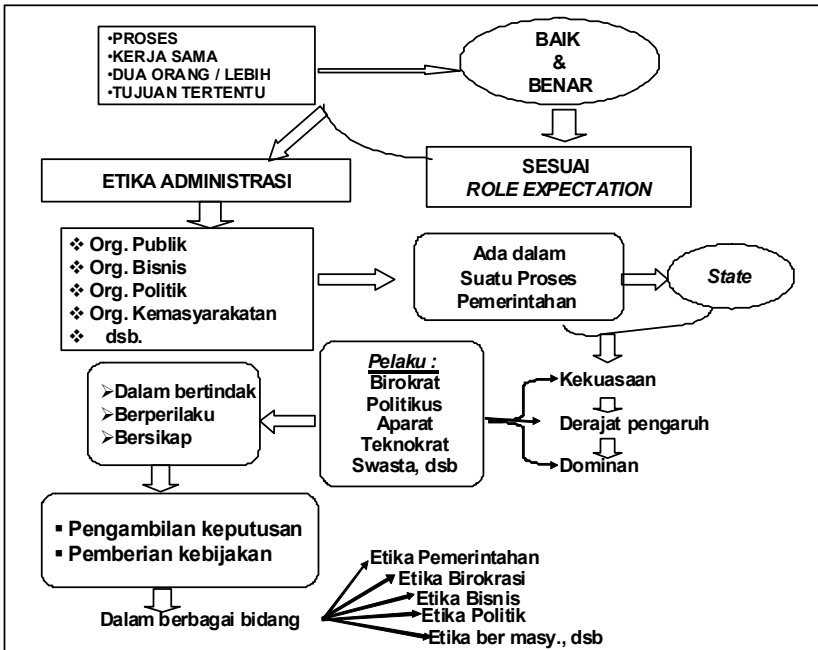
- Konsep baik-buruk dan benar-salah yang terkait dengan kehidupan organisasi
- Nilai tersebut terkait dengan prinsip-prinsip pengelolaan organisasi modern (efisiensi, efektivitas, keadilan, transparansi, akuntabilitas, demokrasi)
- Dapat dirumuskan ke dalam kode etik organisasi yang berlaku secara universal
- Dalam praktek penegakan kode etik organisasi dipengaruhi oleh kepentingan sempit organisasi, kepentingan birokrat, atau kepentingan politik dari politisi yang membawahi birokrat
- Penegakan etika organisasi melalui sanksi organisasi

d) Etika Sosial

- Konsep benar-salah dan baik-buruk yang terkait dengan hubungan-hubungan sosial



- Nilai bersumber dari agama, tradisi, dan dinamika sosial
- Pada umumnya etika sosial tidak tertulis, tetapi hidup dalam memori publik, dan terinternalisasi melalui sosialisasi nilai di masyarakat
- Etika sosial menjadi basis tertib sosial [Jepang, tidak boleh mengganggu dan merepotkan orang lain]
- Masyarakat memiliki mekanisme penegakan etika sosial, yaitu melalui penerapan sanksi-sanksi sosial



### **3. Konsep Legitimasi Kekuasaan**

Menurut Magnis Suseno (1991), tujuan etis mengenai kekuasaan (*power, authority*) pertama-tama berkenaan dengan masalah legitimasinya. Kata legitimasi berasal dari bahasa Latin yaitu *lex*, yang berarti hukum. Dalam perkembangan selanjutnya, istilah legitimasi bukan hanya mengacu pada norma etis. Padanan kata yang agaknya paling tepat untuk istilah ini adalah kewenangan atau keabsahan.

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan. Pada zaman dahulu, ketika sebagian besar Negara didunia diperintah dengan system monarki, legitimasi kekuasaan biasanya bersifat religi. Akan tetapi sejarah kemudian membuktikan bahwa legitimasi religius itu tidak cukup untuk menjamin bahwa hak-hak istimewa yang telah dipersembahkan untuk raja-raja itu dipergunakan sebagaimana mestinya.

Pendobrakan terhadap legitimasi kekuasaan religius melahirkan legitimasi sosiologis, bahwa keabsahan kekuasaan seharusnya ditentukan secara rasional yang dikenal sebagai Negara. Weber melihat adanya tiga corak legitimasi sosiologis melalui konsepsinya tentang domination dalam masyarakat. *Pertama* adalah kewenangan tradisional (*traditional domina-*

tion), bahwa kekuasaan untuk mengambil keputusan, umum diserahkan kepada seseorang berdasarkan keyakinan-keyakinan tradisional. *Kedua*, kewenangan kharismatik, yang mengambil landasan pada kharisma pribadi seseorang sehingga ia dikagumi dan dihormati oleh khalayak. *Ketiga*, kewenangan legal-rasional yang mengambil landasan dari hukum-hukum formal dan rasional bagi dipegangnya kekuasaan oleh seorang pemimpin.

Legitimasi sosiologis menyangkut proses interaksi di dalam masyarakat yang memungkinkan sebagian besar kelompok sosial setuju bahwa seseorang patut memimpin mereka dalam periode pemerintahan tertentu. Dalam kondisi ini, terbentuklah legitimasi etis.

Ciri yang spesifik mengenai legitimasi etis adalah<sup>4</sup>:

Pertama, kerangka legitimasi etis mengandaikan bahwa setiap persoalan yang menyangkut manusia hendaknya diselesaikan secara etis termasuk persoalan kekuasaan. Kedua, legitimasi etis berada di belakang setiap tatanan normatif dalam perilaku manusia. Etika menjadi landasan dari setiap kodifikasi peraturan hukum pada suatu Negara. Dari sini kita dapat menangkap esensi paham ilmu etika mengenai kekuasaan. Bila pihak-pihak tertentu sudah mulai bersaing meraih

---

<sup>4</sup> Kumorotomo, Wahyudi, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta

kekuasaan dan merasakan berbagai keuntungan dari kekuasaan itu, alasan-alasan pembenar (*judgements*) untuk mendukungnya sudah tidak murni lagi.

### 3.1 Sumber Kekuasaan

Seseorang atau sekelompok orang memiliki kekuasaan, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Legitimate power* (pengangkatan): adalah perolehan kekuasaan melalui pengangkatan. Contoh UU no 5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, kepala wilayah tidak dipilih tetapi diangkat, kecuali kepala wilayah dalam jabatan bupati dan gubernur yang masing-masing merangkap sebagai kepala daerah tingkat II dan I, dan masing-masing dipilih oleh DPRD tingkat II dan I. contoh lain adalah penobatan seorang putra mahkota menjadi raja atau kaisar.
- 2) *Coersive Power* (kekerasan): adalah perolehan kekuasaan melalui cara kekerasan, bahkan mungkin bersifat perebutan atau perampasan bersenjata yang sudah tentu diluar jalur konstitusional (kudeta). Karena inkonstitusional, maka banyak kemungkinan setelah perebutan kekuasaan, sebagian besar peraturan perundang-undangan Negara akan berubah dan karena perubahan tersebut secara mendadak, maka disebut dengan istilah revolusi
- 3) *Expert Power* (keahlian): adalah perolehan kekuasaan karena keahlian seseorang maksudnya pihak yang meng-

ambil kekuasaan memang memiliki keahlian untuk memangku jabatannya tersebut. Contoh penempatan dokter sebagai kepala rumah sakit, penempatan insinyur pada jabatan teknis, penempatan ABRI pada jabatan keamanan.

- 4) *Reward Power* (pemberian): adalah perolehan kekuasaan melalui pemberian atau karena berbagai pemberian. Sebagai contoh perhatikan orang-orang kaya yang memerintah orang-orang miskin untuk bekerja dengan patuh. Orang-orang yang melakukan pekerjaan tersebut hanya karena mengharapkan dan butuh sejumlah pembayaran (gaji). Pada umumnya sering juga terlihat pemberian hadiah.
- 5) *Reverent Power* (daya tarik) : adalah perolehan kekuasaan melalui daya tarik seseorang. Walaupun daya tarik bukan faktor utama, namun daya tarik seperti postur tubuh, wajah yang rupawan dan penampilan serta pakaian yang par-lente dapat menentukan dalam pengambilan perhatian orang lain, dalam usaha menjadi kepala.
- 6) *Information Power* (informasi) : dalam kemajuan ilmu pengetahuan yang semakin canggih ini (*sophisticated*) kita memasuki era globalisasi dimana tidak ada lagi batas antar Negara, semua masyarakat kapan saja dan dimana saja dapat berkomunikasi dengan semua orang yang ada di seluruh belahan dunia. Mereka yang menguasai jaringan komunikasi serta merta diekspos menjadi serba benar

dalam perilakunya, kesalahan dimodifikasi menjadi kewajaran. Sedari apa yang disampaikan di atas, rasa keingintahuan manusia membuat orang yang memiliki banyak informasi banyak dikunjungi berbagai pihak.

- 7) *Conection Power* (hubungan) : mereka yang mempunyai hubungan luas dan banyak akan memperoleh kekuasaan yang besar pula, baik di lapangan politik maupun perekonomian (relasi). Kita melihat di kantor-kantor, baik pemerintahan maupun swasta, yang dalam mencari pekerja barunya masih berlaku spoil system, diperlukan koneksi bahkan lebih jauh lagi seorang pejabat dapat memberi kata-belece kepada pejabat lainnya agar pemborong kenalannya menangkan tender atau sebaliknya seorang pengusaha yang dekat hubungannya dengan pejabat pemerintah cenderung lebih mulus jalannya.

### 3.2 Filosofi Legitimasi Kekuasaan Negara

Bahwa setiap individu mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, dimana masing-masing menginginkan agar terpenuhi kepentingan itu. Didalam memenuhi kepentingan tersebut akan diikuti oleh kepentingan yang lainnya. Guna menjaga keutuhan sistem dari adanya kepentingan yang berbeda-beda itu maka diperlukan pranata negara, yang mana mempunyai peran sebagai pihak yang berwenang mengatur, menyesuaikan, atau menentukan prioritas bagi terpenuhinya kepentingan serta tujuan berbagai pihak. Dalam hal ini negara

adalah suatu bentuk permanen yang terdiri dari orang-orang yang hidup bersama dalam suatu wilayah dan yang memberlakukan adanya suatu hukum bagi setiap wilayah tersebut.

Negara yang paling mempunyai peran penting didalam menentukan pemenuhan kepentingan apabila terjadi perselisihan kepentingan antar warganya. Dalam melaksanakan kekuasaannya itu negara tidak bisa bertindak sewenang-wenang tetapi tetap berpegang pada hukum atau aturan yang berlaku.

Berikut uraian mengenai persoalan kekuasaan negara:

1) Plato:

Masyarakat yang adil adalah masyarakat yang harmonis dan baik, dengan maksud membangun suatu masyarakat di mana orang banyak menyumbang kepada kemakmuran komunitas ( sehingga semua individu mewujudkan potensi mereka sepenuhnya) tanpa adanya kekuasaan kolektif yang merusak. Plato merumuskan bahwa pemerintah akan adil jika yang berkuasa adalah seorang yang bijaksana. Selain itu plato mengatakan bahwa kebaikan publik akan tercapai jika setiap potensi individu terpenuhi dan mencegah kelas penguasa tidak untuk melayani diri mereka sendiri akan tetapi melayani masyarakatnya.

2) Thomas Aquinas

Bahwa masalah keadilan diterjemahkan dalam dua bentuk yaitu pertama, keadilan yang timbul dari transaksi-transaksi

seperti pembelian penjualan yang sesuai dengan asas-asas distribusi pasar, dan yang kedua menyangkut pangkat bahwa keadilan yang wajar terjadi jika seorang pengusaha atau pemimpin memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya berdasarkan pangkatnya. Kemudian thomas membahas tentang hukum melalui perbedaan jenis-jenis hukum:

a. Hukum Abadi (*Lex Eternal*)

Manusia merupakan satu-satunya makhluk yang mencerminkan kebijaksanaan sang pencipta. Makhluk ada, dan bahwa makhluk itu terbentuk oleh berkodrat sebagaimana adanya karena itulah yang dikehendakinya. Oleh sebab itu, manusia sebagai makhluk yang berakal budi wajib memenuhi setiap apa yang menjadi kehendak Tuhan dan mempertanggungjawabkan secara sungguh-sungguh.

b. Hukum Kodrat (*Lex Naturalis*)

Bahwa tuhan menghendaki agar manusia hidup sesuai dengan kodratnya. Itu berarti bahwa manusia hidup sedemikian rupa sehingga ia dapat berkembang, membangun dan menemukan jati dirinya, serta dapat mencapai kebahagiaan.

c. Hukum Buatan Manusia (*Lex Humana*)

Untuk mengatur tatanan sosial sesuai dengan nilai-nilai kebajikan dan keadilan. Norma-norma hukum ber-



laku karena adanya perjanjian. antara penguasa dan rakyatnya.

3) Niccolo Machiavelli

Bahwa pemimpin harus mempunyai kekuatan untuk mempertahankan kekuasaannya. Kekuasaan yang sepenuhnya didukung oleh rakyatnya sehingga dapat menjalankan roda pemerintahan dengan lancar.

4) Thomas Hobbes

Bahwa manusia selalu memiliki harapan dan keinginan yang terkadang absurd, licik dan emosional. Karena semua itu akan berpengaruh apabila seorang manusia menggengam kekuasaan. Bahwa untuk menertibkan tindakan manusia, mencegah kekacauan dan anarkhi, tidak mungkin mengandalkan imbauan-imbauan moral. Maka untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan adanya tatanan hukum yang jelas.

5) Jean-Jacques Rousseau

Bahwa kekuasaan berasal dari ketertiban dan berada pada seorang penguasa tunggal, ketertiban yang dihasilkan sebagai akibat dari hak-hak sama. Dimana keinginan umum dan semua kesejahteraan individu akan muncul bersamaan.

### 3.3 Legitimasi Kekuasaan Pemerintah<sup>5</sup>

Mempersoalkan etika dan legitimasi politik adalah kajian sentral dari filsafat politik. Sebagaimana dapat kita pahami dari pengertian *political philosophy* itu sendiri yang banyak termuat dalam berbagai literatur.

Filsafat politik pada hakikatnya menuntut agar segala klaim (*legitimate authority*) atas hak untuk menata masyarakat (yang dimiliki oleh pemerintah negara), dapat dipertanggungjawabkan dihadapan akal dan hati kemanusiaan. Merupakan manifestasi dari tanggung jawab rasional atas kekuasaan. Sebagaimana kita pahami bahwa suatu pemerintah maupun lembaga perwakilan tidak akan mungkin untuk berjalan efektif tanpa adanya legitimasi politik yang penuh dari rakyat.

Pemerintah negara sebagai lembaga penataan masyarakat yang memegang kekuasaan politik utama harus memiliki pondasi yang sah (legitimasi) atas kekuasaan yang dijalankannya agar ia dapat efektif. Dapat disimpulkan bahwa tanpa legitimasi yang rasional dan obyektif, status pemerintahan negara tidak akan mungkin berjalan efektif. Legitimasi yang kokoh ini tidak hanya bersifat sosiologis dalam arti mendapat pengakuan masyarakat dan bersifat yuridis, dalam arti berlaku sebagai hukum positif dalam format yuridis ketatanegaraan tertentu, melainkan lebih dari lagi: legitim (absah) secara etis-filosofis.

---

<sup>5</sup> Nurtjahjo, Hendra, 2005 Filsafat Demokrasi Bumi Aksara Jakarta

Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa legitimasi politik tidak selalu sama dengan legitimasi moral (etis-filosofis). Legitimasi politik secara sederhana dapat dipahami sebagai legitimasi sosial (sosiologi) yang telah mengalami proses artikulatif institusi-institusi politik yang representatif. Sedangkan legitimasi moral (etis) mempersoalkan keabsahan wewenang kekuasaan politik dari segi norma-norma moral, bukan dari segi kekuatan politik riil yang ada dalam masyarakat, bukan pula atas dasar ketentuan hukum (legalitas) tertentu.

Legitimasi etis (filosofis) adalah penyempurnaan akhir dari kemauan dan kemampuan berkuasa. Tanpa Legitimasi etis yang kontinu berpihak pada kepentingan kemanusiaan, suatu kekuasaan pemerintah hanya menunggu waktu untuk dijatuhkan. Apakah itu lewat cara “pemberontakan sosial” atau demonstrasi “people power” revolusi atau reformasi (evolusi), maupun penggantian lewat mekanisme konstitusional; yang jelas akan ada gerakan reformasi untuk mendudukkan kekuasaan pada proporsi pertanggungjawaban politiknya yang kongkret dan etis.

Suatu legitimasi dapat pula mengalami krisis bila seorang atau lembaga yang tidak memiliki kecakapan (*skill*) yang cukup untuk melakukan pengelolaan (*managemen*) negara secara keseluruhan. Dalam hal ini legitimasi perlu diikuti oleh kapabilitas dan kapasitas untuk mengimplementasikan program yang langsung menyentuh rakyat; rakyat sebagai pemegang legitimasi tertinggi.

Legitimasi di sini menjadi persoalan utama dalam etika politik, yang akan menjadi titik tolak bagi pelaksanaan demokrasi yang etis atau proses demokrasi (demokratisasi) yang lebih luas. Paradigma otoritarian (ideologis) telah ditolak karena tidak memiliki legitimasi etis, karena sifatnya yang represif (biasanya mengandalkan kekuatan intelijen dan militer), diskriminatif, dan menjatuhkan martabat kemanusiaan secara luas. Sedangkan paradigma demokrasi, legitim (absah) sebagai pendasaran kekuasaan pemerintah karena sifatnya yang akomodatif, egaliter, dan menjunjung eksistensi hak-hak manusia (warga negara), dan yang paling penting adalah dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dalam suatu mekanisme yang terlihat manusiawi.

Dalam hal ini demokrasi kuat memiliki legitimasi etis dan saat ini dipandang sebagai etika politik modern, yang menjadi ukuran dalam setiap tindak politik atau tata krama berpolitik yang terpuji dan “sehat”. Legitimasi etis menunjukkan eksistensinya yang berdiri sendiri dari legitimasi- legitimasi lainnya. Walaupun suatu kekuasaan legitim secara sosiologis (baca: legitimasi demokrasi) dan legitim secara yuridis, tidak ada jaminan bahwa kekuasaan itu legitim pula secara etis filosofis.

Dari ketiga Kriteria Legitimasi tersebut, terlihat adanya hubungan yang saling terkait antara perspektif atau kinerja sosiologis, dan yuridis (masalah legalitas). Ketiga perspektif ini dapat disimplifikasikan sebagai alat ukur atau kriteria untuk

menilai keabsahan (validitas) suatu kekuasaan atau pemerintahan negara.

Kriteria legitimasi yang ditinjau dari perspektif sosiologis sekedar menunjukkan pengakuan dan persetujuan masyarakat atas pemerintahan atau penguasa yang berkuasa atas dirinya. Sedangkan perspektif yuridis biasanya adalah abstraksi dari suatu tinjauan (pandangan) sosiologis. Kerangka yuridis diformat dari pandangan sosiologis yang muncul. Kerangka yuridis merupakan pandangan sosial yang diposisikan secara legal dalam format hukum yang dapat berlaku sebagai rangka persetujuan sosial itu sendiri.

Lain halnya dengan legitimasi etis – filosofis. Legitimasi ini didasarkan pada nilai-nilai etis (moral) yang dihasilkan dari refleksi filsafat. Nilai dan prinsip etis ini bersifat universal, dalam arti dapat dikenal di mana saja dan dapat dipertanggungjawabkan secara rasional sebagai aspek kemanusiaan yang wajar. Walaupun penggunaan kekuasaan negara belum tentu legitim secara etis ketika sudah sesuai dengan hukum. Sesuatu yang legal konstitusional, secara filosofis belum tentu etis atau bersesuaian dengan moralitas.

Relasi keterkaitan antara tiga kriteria legitimasi ini dapat dilihat dari keterlakuannya. *Pertama*, bila suatu kekuasaan memiliki ketiga legitimasi ini secara bersamaan dalam suatu waktu, kekuasaan itu dapat dikatakan kekuasaan yang mantap atau stabil (kokoh), *Kedua*, bila suatu kekuasaan hanya me-

miliki satu saja dari ketiga kriteria legitimasi yang ada, kekuasaan itu sulit untuk bertahan lama, kecuali ia dapat terus berproses untuk menyempurnakan legitimasinya itu. Oleh sebab itu, suatu kekuasaan harus memupuk ketiga legitimasi ini dalam perjalanan konkret pemerintahan, sekaligus juga harus menunjukkan kecakapan manajemen pemerintahan yang baik (*skill*) sebagai unsur penguatnya.

#### **4. Etika: Aplikasi dan Pengembangannya**

Etika sebagai pedoman perilaku manusia dalam relasinya sehari-hari dengan manusia lain bersumber dari nilai – nilai agama, tradisi dan filsafat. Dalam terapannya, etika dikaitkan dengan spesifikasi bidang/tugas/profesi tertentu sehingga kita mengenal etika politik, etika jurnalistik, etika kedokteran, etika hukum, etika jabatan, etika pengambilan keputusan, dan lain sebagainya. Pada bagian ini, dijelaskan beberapa terminologi pengembangan penerapan etika yang relevan dengan pembahasan mengenai etika administrasi publik.

##### **4.1 Kode Etik dan Etika Jabatan**

Ilmu administrasi publik merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial politik. Relevansi pembahasan etika dalam administrasi publik mengacu pada fokus dan lokus administrasi

publik itu sendiri. Nicholas Henry<sup>6</sup> menyatakan bahwa dalam paradigma kelima ilmu administrasi negara/publik, lokus<sup>7</sup>-nya adalah mengenai kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affairs*), sedangkan fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Paradigma ini berusaha menghindari dikotomi antara politik dengan administrasi, sebab setiap administrator publik /birokrat tidak bisa menghindari tindakan – tindakan politis. Alasannya adalah setiap aparatur publik memiliki keleluasaan bertindak (diskresi) untuk menafsirkan kehendak publik dan menterjemahkannya dalam kebijakan publik, kemudian merealisasikannya dalam bentuk program dan kegiatan-kegiatan yang mengikat dan berpengaruh kepada masyarakat umum. Artinya, dalam pelaksanaan administrasi publik terdapat rangkaian kegiatan pengambilan kebijakan yang menghasilkan norma-norma formal, aturan – aturan serta keharusan – keharusan bagi tindakan sosial. Dengan kata lain, setiap aktivitas administrasi publik mengandung konsekuensi nilai (*value loaded*) yang menuntut pertanggungjawaban etis.

Etika administrasi publik merupakan bagian dari etika sosial (bdk.hirarki etika). Seorang administrator publik semestinya profesional dalam memecahkan masalah – masalah taktis

---

<sup>6</sup> Nicholas Henry, 1988, *Administrasi Negara dan Masalah – masalah Kenegaraan* (dalam Wahyudi Kumorotomo, 1992, *Etika Administrasi Negara* hlm. 100 -104.

<sup>7</sup> Lokus, yang menunjukkan tempat keberadaan suatu bidang ilmu, sedangkan fokus menunjuk pada kekhususan dari ilmu tersebut.

dengan baik serta mampu mengelola organisasi secara efisien dan efektif (disebut juga profesional karier). Namun berbeda dengan kedudukan kalangan profesi seperti guru, dokter, pengacara, apoteker, sebab seorang administrator publik harus bertanggung jawab kepada lingkup masyarakat umum dan beranekaragam. Sehingga dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi kepada masalah – masalah politis. Dalam hal ini, dilema yang dihadapi oleh administrator tidak saja mengupayakan agar organisasi publik dapat berjalan secara efisien, tetapi juga berusaha untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan publik. Dalam tataran kesadaran tersebut maka perlu merumuskan kode etik yang dapat dijadikan sebagai pedoman bertindak bagi seluruh aparatur publik.

Ada beberapa ciri yang menunjuk pada pemahaman mengenai konsep kode etik<sup>8</sup>, yaitu:

- Suatu hukum etik yang dibuat oleh suatu organisasi atau suatu kelompok sebagai patokan tentang sikap mental yang wajib dipatuhi oleh para anggotanya dalam menjalankan tugasnya (Suyamto, 1989:40).
- Persetujuan bersama yang timbul dari diri para anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan (Simorangkir)

---

<sup>8</sup> Kridawati dan Anwar, 2006, *Etika Birokrasi*, hlm.67 - 71



- Dibuat untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi yang merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok atau organisasi.
- Hal yang perlu diingat adalah bahwa kode etik sebagai hukum etik tidak membebankan sanksi hukum atau paksaan fisik. Kode etik dirumuskan dengan asumsi bahwa tanpa sanksi-sanksi atau hukuman dari pihak luar, setiap orang tetap mentaatinya. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik, melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat dan nilai-nilai filosofis (etika dan moral).

Adapun kode etik yang merupakan pedoman sikap dan perilaku bagi aparatur birokrasi (pegawai negeri sipil) diwujudkan dalam bentuk *Panca Prasetya Korpri* yang berbunyi sebagai berikut:

Kami anggota Korps Pegawai Republik Indonesia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa adalah insan yang:

- a. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- b. Menjunjung tinggi kehormatan Bangsa dan Negara serta memegang teguh rahasia jabatan. Dan rahasia negara.

- c. Mengutamakan kepentingan Negara dan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan.
- d. Bertekad memelihara Persatuan dan Kesatuan Bangsa dan kesetiakawanan Korps Pegawai Republik Indonesia.
- e. Berjuang menegakan kejujuran dan keadilan serta meningkatkan kesejahteraan dan profesionalisme.

Sedangkan peraturan disiplin bagi apartur birokrasi ini diatur dalam PP Nomor: 30 Tahun 1980 tentang Disiplin Pegawai (sekarang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ) Dalam PP ini disebutkan tentang perbuatan atau perilaku apa yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan yang terdiri dari 26 kewajiban dan 18 butir larangan. yaitu :

**Kewajiban Pegawai Negeri:**

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila , UUD 1945, Negara dan Pemerintah.
- b. Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri-sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan negara oleh kepentingan golongan, diri-sendiri atau pihak lain.
- c. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah dan Pegawai Negeri Sipil.

- d. Mengangkat dan mentaati sumpah/janji pegawai negeri sipil, atau sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menyimpan rahasia negara atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya..
- f. Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun berlaku secara umum.
- g. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggungjawab.
- h. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan negara
- i. Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan dan kesatuan korps pegawai negeri sipil.
- j. Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara/pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan material.
- k. Mentaati ketentuan jam kerja
- l. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.
- n. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugas masing-masing.

- o. Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya.
- p. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugas.
- q. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya
- r. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi.
- s. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya.
- t. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan.
- u. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama pegawai negeri sipil dan terhadap atasan.
- v. Hormat menghormati antara sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang berlainan.
- w. Menjadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat.
- x. Mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku.
- y. Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang.
- z. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

**Larangan Pegawai Negeri Sipil:**

- a. Melakukan hal-hal yang dapat menurunkan kehormatan atau martabat Negara, Pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil.
- b. Menyalahgunakan wewenangnya.
- c. Tanpa izin pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara asing.
- d. Menyalahgunakan barang-barang, uang atau surat-surat berharga milik negara.
- e. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang, dokumen, atau surat-surat berharga milik negara secara tidak sah.
- f. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan/pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara.
- g. Melakukan tindakan yang bersifat negatif dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya.
- h. Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan pegawai negeri sipil yang bersangkutan.

- i. Memasuki tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat pegawai negeri sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan.
- j. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya.
- k. Melakukan suatu tindakan atau sengaja tidak melakukan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayani sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayani.
- l. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan.
- m. Membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain.
- n. Bertindak selaku perantara bagi sesuatu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor/instansi pemerintah.
- o. Memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya.
- p. Memiliki saham suatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan.
- q. Melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi, maupun sambilan, menjadi direksi, pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat pembina

golongan ruang IV/a keatas atau yang memangku jabatan eselon I.

- r. Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugas nya untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain.

Sehubungan dengan kedudukan dan wewenang, kita juga mengenal etika jabatan. Dalam konteks ini, kode etik bermanfaat untuk mengarahkan para aparatur publik agar memiliki kesadaran moral atas kedudukan yang diperolehnya dari Negara atas nama rakyat. Oleh karena itu kode etik mengandaikan bahwa para pejabat publik dapat berperilaku sebagai pendukung nilai – nilai moral dan sekaligus pelaksana dari nilai – nilai tersebut dalam tindakan – tindakan yang nyata. Dengan demikian, seorang pejabat publik akan menempatkan kewajibannya sebagai aparat pemerintah di atas kepentingan-kepentingan akan karir dan kedudukan ( kedudukan hanyalah alat dan bukan tujuan).

Sebagai *incumbency obligation* (aparat pemerintah), para pejabat wajib menaati prosedur, tata kerja, peraturan- peraturan yang telah ditetapkan; mengutamakan aspirasi masyarakat dan peka terhadap kebutuhan – kebutuhan masyarakat. Untuk itu, seorang pejabat publik harus memiliki kewaspadaan profesional dan kewaspadaan spiritual (kearifan, kejujuran, keuletan, sikap sederhana dan hemat, tanggung jawab, serta akhlak dan perilaku yang baik). Tentu saja sumpah jabatan

yang diucapkan pada saat pelantikan bukan sekedar 'hafalan', tetapi lebih merupakan perenungan, penghayatan untuk dapat dilaksanakan/diaktualisasikan.

#### 4.2 Etika Pengambilan Keputusan

Seorang pemimpin dalam mengambil keputusan dihadapkan pada dilema etika dan moral. Keputusan yang diambil pemimpin tentunya akan menghasilkan dampak bagi orang lain. Idealnya, seorang pemimpin mempunyai integritas yang menjunjung tinggi nilai moral dan etika. Sehingga, keputusan yang diambilnya adalah mengacu tidak hanya pada kepentingannya sendiri, melainkan juga kepentingan orang banyak termasuk lingkungannya.

Ada baiknya sebelum mengambil keputusan, seorang pemimpin dapat mengacu pada prinsip-prinsip berikut ini:

- **Autonomy**

Isu ini berkaitan dengan apakah keputusan Anda melakukan eksploitasi terhadap orang lain dan mempengaruhi kebebasan mereka? Setiap keputusan yang Anda ambil tentunya akan mempengaruhi banyak orang. Oleh karena itu, Anda perlu mempertimbangkan faktor ini ke dalam setiap proses pengambilan keputusan Anda.

Misalnya keputusan untuk merekrut pekerja dengan biaya murah. Seringkali perusahaan mengeksploitasi buruh dengan biaya semurah mungkin padahal sesungguhnya upah tersebut tidak layak untuk hidup.



- **Non-malfeasance**

Apakah keputusan Anda akan mencederai pihak lain? Di pemerintahan, nyaris setiap peraturan tentunya akan menguntungkan bagi satu pihak sementara itu mencederai bagi pihak lain. Begitu pula halnya dengan keputusan bisnis pada umumnya, dimana tentunya menguntungkan bagi beberapa pihak namun tidak bagi pihak lain.

- **Beneficence**

Apakah keputusan yang Anda ambil benar-benar membawa manfaat? Manfaat yang Anda ambil melalui keputusan harus dapat menjadi solusi bagi masalah dan merupakan solusi terbaik yang bisa diambil.

- **Justice**

Proses pengambilan keputusan mempertimbangkan faktor keadilan, dan termasuk implementasinya. Di dunia ini memang sulit untuk menciptakan keadilan yang sempurna namun tentunya kita selalu berusaha untuk menciptakan keadilan yang ideal dimana memperlakukan tiap orang dengan sejajar.

- **Fidelity**

Fidelity berkaitan dengan kesesuaian keputusan dengan definisi peran yang kita mainkan. Seringkali ini melibatkan 'looking at the bigger picture' atau melihat secara keseluruhan dan memahami peran Anda dengan baik.

#### 4.3 Etika Politik: <sup>9</sup>

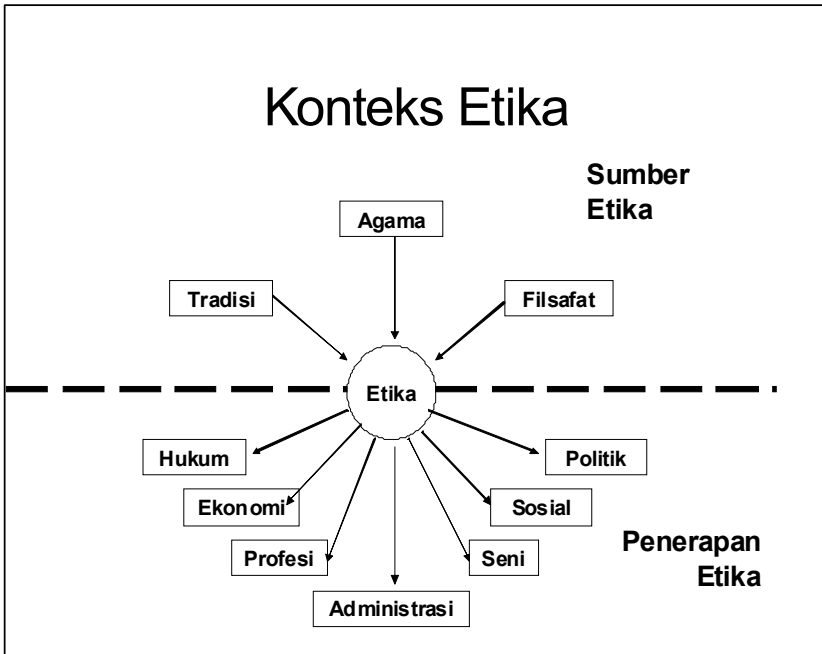
Suatu upaya penegakkan etika politik dalam berdemokrasi guna mewujudkan terbangun dan terciptanya watak dan karakter bangsa yang kuat (*nation and character building*). Etika Politik dan Pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa:

- Etika pemerintahan mengamankan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara.
- Masalah potensial yang dapat menimbulkan permusuhan dan pertentangan diselesaikan secara musyawarah dengan penuh kearifan dan kebijaksanaan sesuai dengan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya, dengan tetap menjunjung tinggi perbedaan sebagai sesuatu yang manusiawi dan alamiah.

---

<sup>9</sup> Franz Magnis Suseno, 1988, *Etika Politik*, Gramedia, Jakarta

- Etika Politik dan Pemerintahan diharapkan mampu menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kekuatan sosial politik serta antar kelompok kepentingan lainnya untuk mencapai sebesar-besar kemajuan bangsa dan negara dengan mendahulukan kepentingan bersama dari pada kepentingan pribadi dan golongan.
- Etika Politik dan Pemerintahan mengandung misi kepada setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang toteran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya.



## BAB III

# BIROKRASI

### 1. Konsep Birokrasi

Biasanya, setiap kali orang mendengar istilah “birokrasi”, pada umumnya lalu membayangkan proses yang berbelit-belit, waktu yang lama, biaya yang banyak dan menimbulkan keluhan kesah yang pada akhirnya ada anggapan bahwa birokrasi itu tidak efisien dan bahkan tidak adil, serta mengancam kebebasan, spontanitas dan kemajuan sosial. Walaupun anggapan tersebut bersifat subyektif banyak orang, namun tidak seluruhnya benar. Dipandang dari aspek formalnya, secara obyektif sebenarnya harus diakui bahwa birokrasi juga mempunyai ciri – ciri ideal yang bermanfaat bagi penyelenggaraan negara. Kalau dalam kenyataan praktek kerja ciri-ciri ideal itu luntur dan berubah menjadi sesuatu yang buruk dan merugikan berarti memerlukan modifikasi serta perubahan dan pengembangan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan sekarang birokrasi juga menjadi semakin imperatif dalam suasana kehidupan modern, menghadirkan berbagai variasi implementasi dan model pelayanan. Birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala besar. Birokrasi juga merupakan alat

yang efektif untuk membantu kelompok-kelompok kuat mendominasi kelompok yang lain. Hal ini dapat dipahami dengan menelusuri sejarah munculnya birokrasi. Pada umumnya para pakar di bidang pemerintahan berpendapat bahwa pertama birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan dan kedua birokrasi lahir dan dibentuk sebagai kebutuhan masyarakat untuk dilayani (Setiono, 2002:23).

Pendapat pertama ini menyebutkan bahwa penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparatus) yang cerdas dan dapat dipercaya (*loyal*), dalam hal ini birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur kehidupan negara seperti dalam wacana tradisional kerajaan di Jawa dimana birokrasi diciptakan sebagai institusi pelayan raja (*king's servant*) dengan abdi dalem sebagai aparatur birokrasi yang bertugas melaksanakan titahnya raja yang diberikan oleh Tuhan sehingga mereka sepenuhnya bertanggungjawab kepada raja bukan kepada rakyat. Sedangkan pendapat kedua menyebutkan bahwa birokrasi itu ada karena memang dibutuhkan oleh masyarakat untuk membantu mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama, dalam hal ini ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah adanya kebutuhan mereka akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*).

Kebutuhan akan pelayanan ini tentunya bisa sama dan atau berbeda antara masyarakat desa dengan kota antara satu Kota/Kabupaten dengan Kota/Kabupaten lainnya seperti adanya organ birokrasi atau yang sekarang dapat dilihat pada Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) dari berbagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang disusun sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Bdk. PP Nomor 8 tahun 2003 juncto PP Nomor 41 tahun 2007). Tentu saja organ birokrasi tersebut juga terdapat di tingkat di atasnya (Pemerintah Pusat) dalam hubungan koordinasi secara vertikal dan horizontal ( sehingga ada istilah lembaga vertikal dan horisontal).

Dalam prakteknya, kedua pendapat tersebut tidak bisa dipisahkan secara dikotomis, karena keduanya tidaklah berjalan secara murni pada setiap negara/pemerintahan, tetapi lebih merupakan perpaduan antara keduanya yaitu kebutuhan penguasa sekaligus kebutuhan masyarakat. Misalnya, di Indonesia lahirnya organ birokrasi seperti Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) di era orde baru lebih didasarkan kepada kebutuhan penguasa (pemerintah), sementara itu di era reformasi lahir Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan kebutuhan penguasa sekaligus kebutuhan masyarakat.

Istilah birokrasi itu sendiri semula dikemukakan oleh M de Gournay (dalam Albrow, 1989:1) pada abad ke-18 untuk memberikan atribut terhadap sebuah penyakit yang jelas-jelas dapat merusak dalam sistem pemerintahan di Perancis yang disebut *bureaumania*. Sebagaimana diketahui dari sejarah bahwa pemerintahan Perancis pada saat itu dikenal memiliki kinerja yang sangat buruk. Para pejabat sebagai abdi raja sering mengadakan pesta mewah, memungut pajak yang tinggi serta kejam terhadap mereka yang kritis. Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu dipakailah istilah *bureaumania* yang kemudian memunculkan kata *bureaucratie* (Perancis), *buokratie* (Jerman), *buocrazia* (Italia) dan *bureaucracy* (Inggris). Istilah-istilah inilah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian akan suatu organ/institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam suatu negara sebagaimana dikemukakan oleh Yahya Muhaimin (dalam Setiono, 2002:22) bahwa birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu (dalam Kridawati dan Faizal, 2006)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>1</sup> disebutkan bahwa birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jabatan; cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lam-

---

<sup>1</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, Kamus Besar Bahasa Indonesia III, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 156



ban dengan berdasar pada aturan yang ketat. Pejabat yang bertindak secara birokrasi disebut birokrat. Birokratisasi diartikan sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah yang tidak dipilih oleh rakyat. Disini dapat disimpulkan bahwa birokrat atau pegawai pemerintah didasarkan atas pengangkatan atau penunjukkan (*appointed*) bukan dipilih (*elected*). Miftah Thoha dalam bukunya *Birokrasi dan Politik di Indoneisa* (2003:1)) secara komprehensif membahas tentang teori birokrasi berdasarkan pemikiran Max Weber tentang ideal type birokrasi. Di awal pembahasannya, ia mengutip pendapat yang dikemukakan oleh Keith Dowding dalam *The Civil Service* mengatakan sebagai berikut “*There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and the civil service*” Secara bebas diterjemahkan “banyak buku yang membahas teori birokrasi dan pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun hanya sedikit buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan oleh pamong praja. Dan dalam konteks Indonesia, apabila orang berbicara atau membahas tentang birokrasi, maka persepsi orang tidak lain tertuju pada birokrasi pemerintah.

Birokrasi pemerintah menurut Almond dan Powel sebagaimana dikutip oleh Santoso (1997:19) sebagai berikut: *The Governmental bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates*

*to the formal role-makers* (Birokrasi Pemerintah adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal). Selanjutnya dijelaskan bahwa berdasarkan tugas pokok atau misi suatu organisasi birokrasi dapat dibedakan menjadi 3 kategori yaitu:

- a. Birokrasi Pemerintah Umum yaitu yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dan lebih bersifat mengatur (*regulative function*).
- b. Birokrasi Pembangunan yaitu yang menjalankan salah satu tugas khusus untuk mencapai tujuan pembangunan seperti pendidikan, kesehatan, perdagangan yang disebut *development function* atau *adaptif function*.
- c. Birokrasi Pelayanan yaitu unit organisasi pemerintahan yang berhubungan secara langsung dengan masyarakat, yang disebut *public service*.

Selain itu, ada juga definisi birokrasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar di bidangnya yang dikumpulkan oleh Santoso (1997:20) dan Widjaja (2004 : 25 - 26) yaitu:

- a. Fritz Morstein Marx  
Birokrasi sebagai tipe organisasi pemerintah modern yang bersifat spesialisasi untuk melaksanakan tugas-tu-

gasnya dalam sistem administrasi. Morstein menekankan unsur kompetensi profesional birokrat.

b. Lance Castles

Menegaskan bahwa birokrasi adalah orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi pemerintah, termasuk di dalamnya adalah para birokrat militer. Birokrasi yang dimaksudkan Castle tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi rasional.

c. Peter M Blau dan Charles H Page

Mengedepankan ciri birokrasi sebagai tipe dari organisasi yang mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan banyak orang untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar. Mereka menekankan adanya system kerja dengan garis koordinasi yang tegas. Konsep Blau dan Page juga menegaskan bahwa birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah saja, tetapi juga pada semua organisasi besar seperti angkatan bersenjata (militer) dan organisasi niaga dan swasta.

d. Denis Wrong

Birokrasi diarahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari berbagai ragam tujuan; organisasinya disusun secara hierarki dengan jalinan komando yang tegas dari atas ke bawah; adanya pembagian pekerjaan yang jelas dengan tujuan yang spesifik, peraturan umum dan ketentuan – ketentuan umum yang menentukan semua sikap dan usaha

untuk mencapai tujuan; karyawan dipilih terutama berdasarkan kompetisi dan keterlatihannya; kerja dalam birokrasi cenderung merupakan pekerjaan seumur hidup.

e. La Palombara

Memberikan pengertian birokrasi dalam artian “birokrat”. Birokrat adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran manajerial, yang mempunyai kapasitas memerintah baik di badan-badan sentral maupun di lapangan, yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa Administrasi Negara sebagai manajemen “menengah” atau “atas”.

Ada juga yang mengklasifikasi karakteristik birokrasi ke dalam 3 kategori (Evers dalam Zauhar, 1996: 88-89) yaitu:

- a. Birokrasi sebagai rasionalisme prosedur pemerintahan dan aparat administrasi publik. Makna ini sejalan dengan ide Weber tentang birokrasi, dan oleh Evers dinamakan Birokrasi Weber (BW).
- b. Birokrasi sebagai bentuk organisasi yang membengkak dan jumlah pegawai besar. Konsep inilah yang sering disebut sebagai *Parkinson Law*, karena istilah ini diciptakan oleh tuan Parkinson. Hukum Parkinson mengatakan (1) Setiap pegawai negeri akan berusaha sekuat tenaga meningkatkan jumlah pegawai bawahannya, (2) Setiap pegawai negeri akan selalu menciptakan tugas baru bagi dirinya sendiri yang sering diragukan manfaat dan artinya. Karena itu laju birokrasi akan meningkat dan jumlah pegawai akan

naik secara otomatis tidak tergantung dari beban tugas yang diperlukan.

- c. Birokrasi sebagai perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan masyarakat. Hal ini oleh Evers disebut *Orwelisasi*.

## **2. Karakteristik Birokrasi**

- a. Tipe Ideal Birokrasi Max Weber

Menurut Max Weber dalam Ali Mufiz, birokrasi mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis, ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan dan promosi kepegawaian didasarkan atas aturan-aturan tertentu.

Menurut Weber, birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut. Pemaknaan birokrasi sebagai organ pelayanan publik tentunya merupakan pemaknaan yang sifatnya idealis, bahkan tak salah jika Max Weber memandang birokrasi sebagai organisasi yang rasional yang memiliki ciri khas (*ideal type model of bureaucracy*). Model ini tidaklah dimaksudkan untuk menggambarkan kenyataan organisasi secara sempurna melainkan sekedar

memberikan identifikasi secara sistematis tentang birokrasi serta menekankannya hanya pada tujuan-tujuan analitis.

Karakteristik pokok struktur birokrasi tipe-idealnya Weber adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya pembagian kerja untuk masing-masing pegawai (*division of labour*) yang telah ditetapkan secara jelas dan dilaksanakan oleh masing-masing pegawai yang benar-benar memiliki keahlian khusus (*specialized experts*) dan bertanggungjawab bagi tercapainya tujuan organisasi secara efektif.
- 2) Adanya prinsip hierarki dalam organisasi (*the principle of hierarchy*), dimana struktur organisasi yang ada di bawah berada dalam kontrol dan pengendalian struktur organisasi yang lebih tinggi. Oleh karena itu setiap pejabat dalam hirerarki bertanggungjawab terhadap atasan masing-masing atas keputusan bawahannya dan juga atas tindakan-tindakannya sendiri. Walaupun masing-masing orang yang berada pada jenjang organisasi mempunyai otoritas-birokratis tetapi penggunaan otoritas itu tetap harus relevan dengan tugas-tugas resmi organisasi.
- 3) Pelaksanaan tugas diatur oleh sistem peraturan yang terus menerus diberlakukan secara konsisten (*system of rules*). Sistem ini dimaksudkan untuk mempertahankan *uniformitas* yang terdapat dalam kinerja setiap tugas dan rasa tanggungjawab masing-masing anggota organisasi bagi pelaksanaan tugasnya.

- 4) Pejabat yang ideal adalah pejabat yang bekerja atas semangat “*formalistic impersonality*” atau “*sine ira et studio*” yaitu bekerja atas dasar ketidakberfihakan kepada siapapun. Hubungan pejabat dan klien bersifat tidak pribadi agar pekerjaan dapat terlaksana secara efisien. Selain itu juga dimaksudkan untuk memberikan perlakuan yang adil bagi semua orang dan persamaan pelayanan administrasi.
- 5) Adanya sistem karier (*carier system*) dalam pekerjaan, ini berarti bahwa penerimaan pegawai didasarkan pada hasil seleksi (kualifikasi professional) dan promosi didasarkan atas senioritas atau prestasi atau menurut keduanya dan sesuai dengan hasil penilaian atasannya. Sistem ini mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kerjasama (*esprit de corps*) diantara anggota-anggotanya.

Jadi karakteristik/ciri-ciri birokrasi adalah:

- Spesialisasi
- Hierarki (Tata Jenjang)
- Tegaknya Aturan (Disiplin)
- Perintah Tertulis
- Kewenangan
- *Carrier System* (Promosi Kepegawaian)

Selain itu, Max Weber juga mengemukakan tiga tipe ideal dari otorita, sebagai berikut:

- 1) Otorita Tradisional: meletakkan dasar-dasar legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan di masa lampau yang kini masih berlaku.
- 2) Otorita Kharismatik: Otorita ini timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal yang tidak biasa.
- 3) Otorita Legal-Rasional: didasarkan atas aturan yang bersifat tidak pribadi, impersonal yang ditetapkan secara legal yaitu didasarkan pada aturan-aturan yang pasti, dan seleksi pegawai atas dasar kompetensi teknis. Birokrasi yang mempunyai ciri-ciri di atas adalah birokrasi yang dapat meningkatkan efisiensi organisasi, dan karena itu dinamakan *biro rasionalitas* dan *biro efisiensi*. Sedangkan yang lain, yang tidak dapat menimbulkan efisiensi alias pemborosan disebut sebagai *biro patologi*.

b. Kritik atas Birokrasi Weber

Sesuai dengan namanya, karakteristik birokrasi model Weber di atas memang sangat ideal yang tentu saja realitasnya cukup sulit dicapai sehingga banyak menimbulkan kritik. Kritik yang dilancarkan terhadap birokrasi ini umumnya disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut : terdapatnya kegagalan menentukan wewenang dan tanggungjawab secara terbuka, peratu-



ran-peraturan yang bersifat rutin dan kaku, kekurangmampuan para pegawai atau aparatur, gerak pegawai atau aparatur yang lamban, prosedur dan proses yang berbelit-belit serta pemborosan.

Kritik lain atas birokrasi Weber ini dikemukakan oleh Robert K Merton dalam bukunya *Bureaucratic Structure and Personality* menyatakan sebagai berikut:

- a. Sifat birokrasi yang penuh dengan disiplin yang ketat akan berakibat menghancurkan dirinya sendiri
- b. Adanya sistem aturan sebagai sarana untuk mencapai tujuan bisa menjadi tujuan itu sendiri
- c. Kondisi kerja yang birokrastis bisa menciptakan solidaritas kelompok yang bisa anti perubahan
- d. Sifat impersonalitas birokrat dalam memberikan pelayanan pada masyarakat bisa menyebabkan timbulnya konflik dengan klien
- e. Struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan akibat disfungsi dari birokrasi yaitu inefisiensi
- f. Sifat formal dari birokrasi akan menciptakan perilaku birokrat yang formal/kaku dan seringkali bertentangan dengan kenyataan manusia sebagai makhluk sosial yang juga membutuhkan hubungan-hubungan yang bersifat informal – yang juga bisa menciptakan adanya semangat dan produktifitas kerja.

### 3. Wajah Birokrasi Indonesia dari Masa ke Masa

Menelisik sejarah birokrasi di Indonesia berarti menelusuri masa pemerintahan; sejak zaman kerajaan (masa pra-kolonial), zaman penjajahan (masa kolonial) dan Zaman Kemerdekaan (Masa Republik Indonesia). Dari masa – ke masa, birokrasi pemerintah berkembang baik mengenai struktur dan jumlah pegawai, peran yang semakin meluas antara lain sebagai *policy maker* dan pelaksana kebijakan (*implementor*), penggerak mesin administrasi, pengendali dan pelaksana program pembangunan.

#### 1) Masa Pra-kolonial

Pada zaman kerajaan, para raja membentuk birokrasi bukan untuk kepentingan rakyat, tetapi untuk kepentingan pemerintah. Sehingga para Penggowo dan semua yang bekerja di kerajaan disebutnya sebagai *abdi dalem* atau *abdi raja*, bukan abdi rakyat. Birokrasinya disebut “*Birokrasi Abdi Dalem*”. Keberadaannya dalam suatu sistem untuk kepentingan memperkuat kekuasaan raja. Karena coraknya seperti ini ketergantungan kepada kekuasaan tunggal raja sangat besar. Sifat seperti ini selalu membuat birokrasi kerajaan sangat “*paternalistic*” dan terikat pada tata cara yang telah digariskan oleh raja. Kepada rakyat bukan melayani akan tetapi cenderung menekan melalui upeti, atau pajak.

Secara umum, struktur masyarakat Jawa terbagi kedalam dua lapisan, yaitu golongan priyayi dan wong cilik (rakyat jelata). Golongan priyayi terdiri atas pejabat tinggi pusat, sedangkan *wong cilik* adalah rakyat jelata yang tidak memiliki kekuasaan apa-apa. Hubungan antara golongan priyayi dan wong cilik adalah *patronclient*, artinya golongan priyayi bertindak sebagai majikan yang mempunyai hak-hak istimewa sementara wong cilik adalah kawula yang harus melayani mereka. Pola hubungan birokrasi semacam itu disebut *patrimonial*, karena raja merupakan tuan tertinggi yang semua “kebijaksanaannya” harus dipatuhi tanpa boleh ditentang pejabatnya, dan antar strata pejabat atas sampai terendah juga mengharuskan kepatuhan yang sama. Dalam hal ini, yang menentukan adalah “Patron”.

#### Karakteristik birokrasi masa kerajaan/feodal

- Lapisan masyarakat bersifat tertutup (*closed social stratification*)
- Kekuasaan dan wewenang dengan paksaan, kepatuhan terhadap segala tindakan dan kemauan penguasa, juga atas dasar kepercayaan dan pemujaan.
- Raja sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan selalu didampingi oleh ahli-ahli pemerintahan; penempatan keluarga dalam posisi penting, penempatan putra pejabat di istana sebagai abdi keraton

- Perjalanan raja keliling daerah secara teratur, penempatan agen-agen terpercaya di daerah, memiliki orang jaminan (*personal guarantees*), mengawasi pejabat dengan menggunakan mata-mata atau telik sandi.

## 2) Masa kolonial

Pada masa penjajahan, terutama ketika Belanda menguasai Indonesia selama lebih kurang tiga setengah abad (350 tahun), tata cara dan struktur pemerintahan tetap dipertahankan bahkan disesuaikan dengan sistem birokrasi modern pada tingkat yang lebih tinggi yaitu setingkat Residen dan Gubernur. Struktur birokrasi untuk kepentingan elit penguasa sampai ke desa-desa tidak berubah.

Pola pemerintahan bersifat tidak langsung (*indirect ruler*) yakni melalui perantaraan pejabat pribumi (golongan priyayi) yang dibujuk dengan uang dan kekayaan terkadang dengan tekanan, untuk menjalankan kekuasaan Belanda. Politik kolonial Belanda dengan memanfaatkan para pejabat pribumi (golongan priyayi) tampaknya berhasil, karena para pejabat bentukan Belanda tersebut memperoleh legitimasi baru untuk memperkokoh pengaruh di kerajaan.

Dalam perkembangan selanjutnya, tatanan pemerintahan tersebut membentuk korps kepegawaian belanda (juga termasuk pejabat pribumi) yang menunjukkan adanya suatu struktur birokrasi sebagai berikut:

- a. Untuk mengurus atau melayani belanda dan eropa lainnya penggolongan birokrasinya disebut *Eropsche Bestuur*.
- b. Untuk mengurus atau melayani orang arab dan cina, penggolongan birokrasinya disebut *Oosterlingen* (timur asing).
- c. Untuk mengurus atau melayani masyarakat pribumi (*inlander*), penggolongan birokrasinya disebut *Pangreh Praja*.

Ciri-ciri birokrasi masa Kolonial dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- Adanya Lapisan sosial; dimana bumi putera berada pada posisi lapisan bawah dan perannya sangat kecil dalam birokrasi
- Birokrat berfungsi sebagai agen pemerintah kolonial yang berhadapan dengan rakyat pribumi. Birokrasi semata-mata berfungsi hanya sebagai jembatan antara penjajah dan rakyat pribumi.
- Adanya sistem administrasi ganda (*a dual system of administration*). Maksudnya, di satu sisi sistem administrasi dijalankan pejabat pemerintahan dari orang-orang barat dengan sistem kolonial, dan di sisi lain tetap mempertahankan birokratisasi patrimonial atau tradisional namun tetap diwarnai prinsip-prinsip *colour lines*, *race discrimination* dan dominasi.

### 3) Masa Kemerdekaan (Masa Republik Indonesia)

Dalam konteks Indonesia merdeka, paling tidak ada lima periode pemerintahan yang memberi warna tersendiri yaitu masa awal kemerdekaan, masa demokrasi liberal, masa demokrasi terpimpin (orde lama), dan masa orde baru, masa reformasi. Namun dalam pembahasan bagian ini, kita belum berbicara mengenai birokrasi masa reformasi.

- Masa Awal Kemerdekaan (1945-1949)

Selama awal kemerdekaan, birokrasi belum berjalan sebagaimana mestinya, dan banyak pegawai terpecah belah antara para pegawai pemerintah Belanda yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi dan pegawai pemerintah republik Indonesia dengan keterampilan dan pendidikannya yang rendah. Namun ada beberapa hal positif yang menjadi warisan kolonial yang masih kita pakai sampai saat ini, antara lain adalah struktur organisasi birokrasi yang telah tertata baik seperti provinsi, *gementee* (kota), *Gewest* (karesidenan), kabupaten (*afdeling*); di bidang hukum seperti KUHAP masih mengacu pada hukum kolonial (dalam beberapa hal), dan seterusnya; struktur dan jumlah pegawai negeri (birokrasi) yang cukup besar.

- Masa Demokrasi Liberal (1950 -1959)

Masa Demokrasi Liberal ditandai oleh keluarnya maklumat pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik yang berakibat munculnya banyak partai politik (*sistem multipartai*). Pada masa tahun 1950 -1959, birokrasi

menjadi incaran partai politik. Semua partai politik pada masa ini berkeinginan menguasai birokrasi, sementara itu birokratnya mulai bermain mata dengan kekuatan partai politik yang ada. Gejala "*patronisasi*" mulai mewarnai kehidupan birokrasi; diwarnai oleh perebutan kekuatan antarpartai politik sehingga pemerintahan menjadi semakin terpuruk, tidak berjalan dan tertata lebih baik.

- Masa Demokrasi Terpimpin/Orde Lama (1959-1965)  
Masa ini ditandai dengan tebitnya dekret presiden 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Sebagai koreksi atas keadaan birokrasi yang carut – marut terutama kontaminasi tugas birokrasi dalam permainan politik, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1959 yang isinya melarang pegawai golongan F (golongan pejabat tinggi birokrasi) untuk menjadi anggota suatu partai politik. Hal ini untuk menjaga netralitas pejabat birokrasi terhadap politik praktis. Ciri lainnya adalah penambahan jumlah pegawai yang tidak berdasarkan analisis kebutuhan dan sistem rekrutmen yang jelas tetapi melalui cara nepotisme. Rekrutmen berbau "*koncoisme*" atau "*jaksonisme*".
- Masa Orde Baru  
Pembenahan aparatur dalam masa ini diupayakan dengan melakukan perubahan birokrasi ke arah birokrasi yang bertanggung jawab melalui pengaturan perundangan yang cukup terperinci. Antara lain, pembentukan Korps Pegawai

Republik Indonesia (KOPRI), melalui keputusan presiden No 82 tahun 1971 sebagai wadah pembinaan di luar ke-dinasan untuk menjamin keutuhan dan kekompakan. Para pegawai pun dituntut untuk memiliki komitmen terhadap tugas dan kewajibannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang tertuang dalam *Sapta Prasetya KORPRI* (sekarang *Panca Prasetya KORPRI*). Kemudian pada tahun 1972 dibentuk sebuah lembaga yaitu Kantor Urusan Pegawai (KPU) untuk pembinaan pegawai berikut administrasi kepegawaian pemerintah, dan keluarnya regulasi kepegawaian yaitu Undang-Undang No 8 tahun 1974 yang mencakup perbaikan pola rekrutmen pegawai, sistem penggajian, disiplin dan penerapan sanksi. Termasuk upaya penataan kelembagaan, diferensiasi tugas dan fungsi, dan pembentukan mekanisme kontrol organisasi yang ketat. Peran dan fungsi birokrasi ditempatkan sebagai instrument (alat) andal dan dipercaya untuk berperan mengamankan dan mengimplementasikan setiap kebijakan politik pemerintah. Birokrasi berperan sebagai mobilisator, stabilisator dan dinamisator dalam pembangunan. Ciri birokrasinya adalah:

- lebih berorientasi melayani pemerintah daripada melayani masyarakat.
- para birokrat juga memiliki kemampuan menggunakan prosedur peraturan perundangan-undangan dan berbagai petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk tek-



nis (juknis) dalam *public services* atau memberikan pelayanan kepada masyarakat.

- Ikatnya birokrasi dengan politik. Contoh pengurus KOPRI tidak menolak upaya GOLKAR sebagai organisasi politik terbesar di masa Orde Baru menjadikan pilar utama GOLKAR dengan jalur B (Birokrasi). Kemudian melalui PEMILU 1987, KOPRI melalui musyawarah nasionalnya memutuskan menyalurkan aspirasi politiknya kepada GOLKAR. Sehingga sejak tahun 1965 – 1997, birokrasi semakin jelas memihak (tidak netral) kepada salah satu kekuatan politik yang dominan (Golkar).

## **4. Budaya Politik Dan Budaya Birokrasi**

### **a. Pengertian Budaya**

Menurut Koentjaraningrat (Thn 1980: 195), kata “kebudayaan” berasal dari kata sansekerta “buddhayah”, yaitu bentuk jamak dari ‘buddhi’ yang berarti “akal”. Dengan demikian kebudayaan dapat berarti : “hal-hal yang bersangkutan dengan akal”. Sedangkan kata *culture*, yang merupakan kata asing yang sama artinya dengan “kebudayaan” berasal dari kata latin ‘*colere*’ yang berarti “mengolah, mengerjakan”, terutama mengolah tanah atau bertani. Dari arti ini berkembang arti *culture* sebagai “segala daya upaya serta tindakan manusia untuk mengolah tanah dan merubah alam.

Secara umum, definisi tentang konsep budaya dikategorikan kedalam dua kelompok besar, yaitu pengertian klasik dan pengertian modern. Dalam tulisan ini diangkat konsep kebudayaan dari pengertian modern. Edward B. Tylor, memberikan batas modern tentang kebudayaan sebagai keseluruhan hasil daya cipta manusia yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat, kebiasaan dan apa saja yang diperoleh manusia sebagai anggota suatu masyarakat. Senada dengan itu, Richard Niebuhr memberi batasan tentang kebudayaan dengan mendasarkan diri pada distingsi antara kodrat (*nature*) dan kebudayaan (*culture*). Menurutnya, kebudayaan adalah lingkungan buatan yang ditambahkan manusia pada lingkungan alamiah. Kebudayaan itu meliputi bahasa, kebiasaan-kebiasaan, ide-ide, adat istiadat, organisasi sosial, tradisi, teknik dan nilai-nilai.

b. Wujud Kebudayaan

Seorang ahli sosiologi, Talcott Parsons yang bersamaan seorang ahli antropologi A. L. Kroeber (1917: 213-263) pernah menganjurkan untuk membedakan secara tajam wujud kebudayaan sebagai suatu sistem dari ide-ide dan konsep-konsep, dari wujud kebudayaan sebagai suatu rangkaian tindakan dan aktivitas manusia yang berpola. Maka mereka membedakan ada tiga “gejala kebudayaan”, yaitu:

- a. ideas
- b. *activities* dan
- c. artifact

atau sekarang lebih dikenal sebagai tiga wujud kebudayaan yaitu:

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, dan peraturan dan sebagainya.
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dan manusia dalam masyarakat. Disebut juga sistem sosial atau *social system*, mengenai tindakan berpola dari manusia itu sendiri. Sistem sosial ini terdiri dari aktivitas-aktivitas manusia-manusia yang berinteraksi, berhubungan, serta bergaul dengan satu yang lain dari detik ke detik, dari hari ke hari, dan dari tahun ke tahun, selalu menurut pola-pola tertentu yang berdasarkan adat tata kelakuan.
3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia: berupa benda-benda atau hal-hal yang dapat diraba, dilihat, dan difoto.

Selain tiga wujud kebudayaan, ada juga unsur-unsur kebudayaan yaitu:

1. Bahasa
2. Sistem pengetahuan
3. Organisasi sosial
4. Sistem peralatan dan teknologi
5. Sistem religi
6. Kesenian
7. Sistem mata pencaharian hidup

c. Budaya Politik

Ada beberapa pengertian yang dikemukakan mengenai budaya politik:

- Sikap orientasi warga negara terhadap sistem politik dan aneka ragam bagiannya, dan sikap terhadap peranan warga negara di dalam sistem itu (G. A. Almond dan S. Verba)
- Sikap dan orientasi warga suatu negara terhadap kehidupan pemerintahan negara dan politiknya (Mochtar Masoed dan Colin MacAndrews)
- Suatu konsep yang terdiri dari sikap, keyakinan, nilai-nilai dan ketrampilan yang sedang berlaku bagi seluruh anggota masyarakat, termasuk pola-pola kecenderungan khusus serta pola-pola kebiasaan yang terdapat pada kelompok-kelompok dalam masyarakat (Almond dan Powell)

Budaya politik menunjuk pada orientasi tingkahlaku individu/masyarakat terhadap sistem politik. Orientasi masyarakat secara keseluruhan tidak dapat dipisahkan dari orientasi individu. Menurut Almond dan Verba, masyarakat mengidentifikasi dirinya terhadap simbol-simbol dari lembaga-lembaga kenegaraan berdasarkan orientasi yang dimilikinya.

Orientasi individu terhadap sistem politik mencakup 3 aspek yaitu:

- 1) Orientasi kognitif, yaitu pengetahuan dan keyakinan tentang sistem politik. Misalnya: tingkat pengetahuan seseorang tentang jalannya sistem politik, tokoh pemerintahan dan kebijakan yang mereka ambil, simbol-simbol kenegaraan, dll.
- 2) Orientasi afektif; aspek perasaan dan emosional seseorang individu terhadap sistem politik.
- 3) Orientasi evaluatif, yaitu penilaian seseorang terhadap sistem politik, menunjuk pada komitmen terhadap nilai-nilai dan pertimbangan-pertimbangan politik terhadap kinerja sistem politik

Ada berbagai macam budaya politik yang berkembang di masyarakat:

- a) Budaya politik elit (terdiri dari kaum pelajar sehingga memiliki pengaruh dan lebih berperan dalam pemerintahan) dan budaya politik massa (kurang memahami politik sehingga mudah terbawa arus).
- b) *Menurut Hebert Feith*, sistem politik di Indonesia di dominasi oleh budaya politik aristokrat Jawa dan wiraswasta Islam.
- c) *Menurut C. Geertz*, di Indonesia terdapat budaya politik priyayi, santri dan abangan

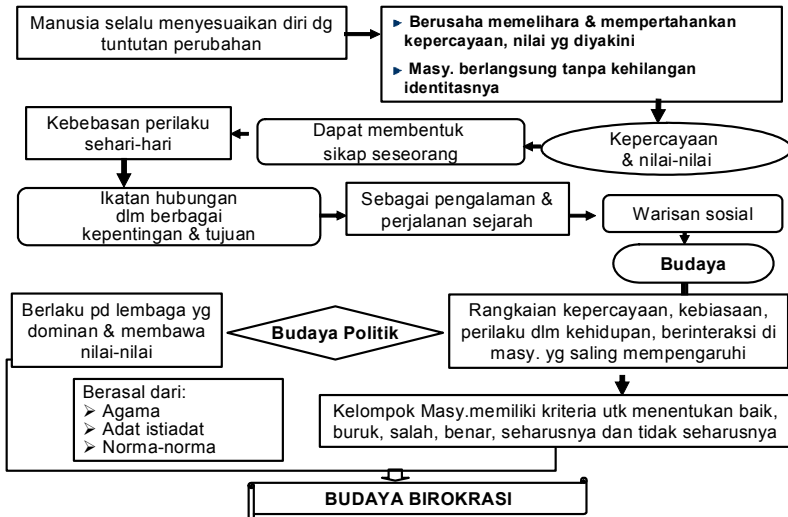
Adapun tipe - tipe budaya politik di Indonesia, yaitu:

- 1) Budaya Politik Parokial ( *Parochial Political Culture* )
  - orientasi politik individu dan masyarakatnya masih sangat rendah. Hanya terbatas pada satu wilayah atau lingkup yang kecil atau sempit.
  - Individu tidak mengharapkan apapun dari sistem politik.
  - Tidak ada peranan politik yang bersifat khas dan berdiri sendiri.
  - Biasanya terdapat pada masyarakat tradisional
- 2) Budaya Politik Subjek ( *Subject Political Culture* )
  - Masyarakat dan individunya telah mempunyai perhatian dan minat terhadap sistem politik.
  - Meski peran politik yang dilakukannya masih terbatas pada pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah dan menerima kebijakan tersebut dengan pasrah.
  - Tidak ada keinginan untuk menilai , menelaah atau bahkan mengkritisi
- 3) Budaya Politik Partisipan ( *Participant Political Culture* )
  - Merupakan tipe budaya yang ideal.
  - Individu dan masyarakatnya telah mempunyai perhatian, kesadaran dan minat yang tinggi terhadap politik pemerintah.
  - Individu dan masyarakatnya mampu memainkan peran politik baik dalam proses input (berupa pemberian dukungan atau tuntutan terhadap sistem politik) mau-

pun dalam proses output (melaksanakan, menilai dan mengkritik terhadap kebijakan dan keputusan politik pemerintah).

- 4) Budaya Politik Subjek Parokial (*Parochial Subject Political Culture*)
  - Budaya politik yang sebagian besar telah menolak tuntutan masyarakat feodal atau kesukuan.
  - kesetiaan terhadap sistem politik dengan stuktur pemerintah pusat yang bersifat khusus.
  - Sistem pemerintahan: cenderung sentralisasi.
- 5) Budaya Politik Subjek Partisipan (*Participant Subject Political Culture*)
  - Sebagian besar masyarakatnya telah mempunyai orientasi input yang bersifat khusus dan serangkaian pribadi sebagai seorang aktivis.
  - Sebagian kecil lainnya terus berorientasi kearah struktur pemerintahan yang otoriter dan secara relatif mempunyai serangkaian orientasi pribadi yang pasif.
- 6) Budaya Politik Parokial Partisipan (*Participant Parochial Political Culture*)
  - Berlaku di negara-negara berkembang yang masyarakatnya menganut budaya dalam stuktur politik parokial.
  - Tetapi untuk keselarasan diperkenalkan norma-norma yang bersifat partisipan

Perkembangan budaya politik dewasa ini menunjukkan bahwa Indonesia menganut budaya politik yang bersifat pa-rokial-kaula di satu pihak dan budaya politik partisipan di pihak lain. Sehingga sikap ikatan primodalisme masih sangat meng-akar dalam masyarakat Indonesia, juga masih kuatnya pater-nalisme dalam budaya politik Indonesia



#### d. Budaya Birokrasi<sup>2</sup>

Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa budaya atau kultur merupakan pola-pola perilaku manusia bagaimana cara berpikir, bertindak, adat-istiadat, kebiasaan yang dijalankan oleh manusia untuk mengatur hidupnya (*way of life*). Budaya

<sup>2</sup> Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*



birokrasi merupakan cara berpikir, bertindak, kebiasaan dan adat istiadat yang dijalankan oleh aparatur birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur negara (pegawai negeri).

Budaya birokrasi itu menurut Max Weber, suatu budaya yang mengatur dirinya dengan cara-cara *hirarkis, impersonal, rasional, yurisdiktif, legalistik dan meritokrasi*. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hirarkis itu merupakan konsekwensi logis jika birokrasi itu menginginkan kerja yang rasional. Sifat impersonal menekankan bahwa cara kerja birokrasi tidak didasarkan atas hubungan pribadi maupun hubungan politik. Sikap yurisdiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut birokrasi itu budaya kerja yang selalu dilandasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan bukan ketentuan politik. Sedangkan meritokrasi mengharuskan cara-cara rekrutmen dan kenaikan jabatan dalam birokrasi didasarkan pada kualifikasi keahlian teknis, bukannya didasarkan atas cara atau budaya konco atau patronage system. Budaya birokrasi tersebut merupakan type ideal yang kadangkala bisa diwujudkan dan kadangkala malahan sebaliknya.

Berdasarkan uraian diatas maka persoalan yang timbul adalah bagaimanakah budaya birokrasi saat ini? Dan budaya yang bagaimana seharusnya dikembangkan. Untuk menjawab pertanyaan ini maka akan dicoba diberikan beberapa contoh budaya (cara berfikir, bertindak, adat istiadat dan kebiasaan) yang dialamatkan kepada birokrasi sebagai berikut:

1) Budaya konco atau *patronage system*

Menurut Weber dalam sistem rekrutmen seharusnya didasarkan atas merit (prestasi) namun dalam prakteknya seringkali hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti adanya hubungan kekeluargaan (*nepotisme*). Dalam hal ini ada plesetan yang menarik untuk dicermati yaitu AMPI singkatan dari anak, menantu dan ponakan isteri. Sehubungan dengan itu maka budaya yang harus dikembangkan adalah budaya *meritokrasi dan transparansi* artinya rekrutmen didasarkan atas kemampuan dan prestasi serta adanya keterbukaan dalam sistem dan informasi.

2) Budaya restu atau minta petunjuk.

Dalam birokrasi seringkali pengambilan keputusan dilakukan setelah adanya petunjuk atau pengarahan dari pimpinan. Bawahan kurang berinisiatif dan selalu minta petunjuk atau pengarahan dari atas. Hal ini terjadi karena kebiasaan atau peraturannya yang tidak/kurang jelas. Mengacu ke pendapat Weber seharusnya pola pengambilan keputusan didasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum dan aturan yang berlaku (*yurisdiksi legalistic*) bukan berdasarkan kepentingan-kepentingan tertentu seperti politik dll.

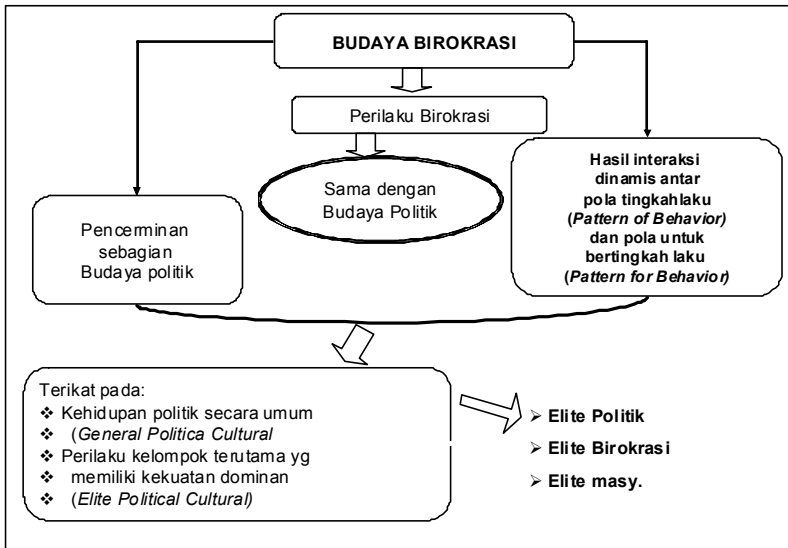
3) Budaya Seremonial dan Sloganistik.

Para birokrat masih sering terlibat dalam hal-hal yang bersifat seremonial yang tidak produktif seperti upacara-upacara yang masih banyak menyita waktu. Slogan-slogan

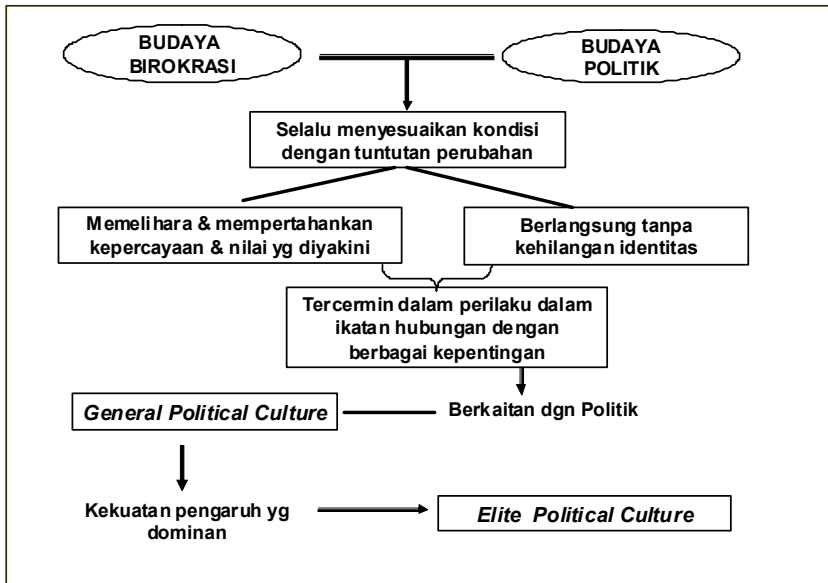
yang oleh rakyat dipahami sebagai kalimat-kalimat indah, seperti Kota Berseri, Kota Bertakwa, Kota Bunga dll. Dalam hal ini seorang birokrat hendaknya menghindari hal hal yang tidak produktif serta slogan-slogan yang hanya merupakan retorika dan kata-kata indah dengan kata lain budaya yang harus dikembangkan adalah *rasionalitas dan profesionalisme*.

4) Budaya partisipan.

Hal ini masih terlihat pelayanan aparat birokrasi yang masih berorientasi pada status dan pilih kasih. . Seharusnya sebagai aparatur memberikan perlakuan yang sama (bersikap netral) sebagai pelayan publik sesuai dengan kedudukannya sebagai aparatur negara yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (*Impersonal*).



Pembahasan mengenai budaya politik dan budaya birokrasi pada bagian ini bermanfaat untuk mengetahui noumena dibalik sikap, perilaku dan tindakan para birokrat dalam pelayanan publik. Sekaligus bermanfaat sebagai “kaca cermin” bagi para birokrat dalam merefleksikan segala aktivitas pelayanan publik yang diberikan.



## 5. Fungsi Birokrasi

Dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, fungsi pemerintah adalah melayani, mengatur dan memberdayakan masyarakat. Fungsi – fungsi tersebut adalah:

- 1) Pengaturan yang meliputi perumusan kebijakan umum, perumusan kebijakan pelaksanaan serta kebijaksanaan teknis sesuai dengan kebijakan umum.
- 2) Pelayanan dan perijinan yang terbagi menjadi:
  - a. Pelayanan Publik (*Public Service*)
  - b. Penyelenggara fasilitas publik ( *public facility*)
  - c. Pengembangan ekonomi dan usaha daerah.
- 3) Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan
- 4) Penyediaan dan penyebarluasan informasi
- 5) Pengelolaan atas kekayaan milik negara yang dipergunakan untuk kepentingan umum dan untuk pelaksanaan tugas pokok yang menjadi tanggung jawabnya.
- 6) Pengembangan sumber daya manusia sesuai bidang tugas pokoknya.

Karena peran pemerintahan negara dalam sistem ekonomi politik dan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional pada dasarnya adalah melakukan pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik secara prima yang terarah pada penciptaan iklim yang kondusif bagi berkembangnya peran dan partisipasi aktif masyarakat, berlangsungnya pemberian pelayanan yang berkualitas, efisien dan efektif; serta pada peningkatan produktifitas, ketahanan dan daya saing nasional, dan terwujudnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat bangsa diseluruh wilayah negara secara berkeadilan.

Sejalan dengan itu, bentuk dan sistem pemerintahan negara kita juga mensyaratkan pengertian konstitusional dalam wujud penyelenggaraan proses kebijakan yang *legitimate*, dilakukan secara terbuka, demokratis, didasari analisis kebijakan yang tepat, dan kebijakan yang diambil dituangkan dalam format perundang-undangan yang selaras, mengikuti kaidah hukum dan prosedur perundang-undangan tertentu, sehingga kebijakan tersebut memiliki ketepatan, serta kekuatan dan kepastian hukum. Pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik tersebut dapat dimantapkan melalui pengembangan *e-administration* atau *e-government*.

Dari uraian di atas, nyata bahwa otonomi daerah dan desentralisasi membutuhkan kompetensi administrasi publik dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik sehingga kewenangan melakukan perencanaan, implementasi program, pengawasan, pengendalian dan evaluasi diri sangat membutuhkan keseriusan dan semangat akan budaya yang responsif, efisien dan efektif. Dalam kerangka inilah maka prinsip-prinsip pengaturan kebijakan publik sangat diperlukan untuk mendapat perhatian agar pelaksanaan tersebut memberikan dampak nyata dan positif pada masyarakat.

a. Birokrasi dan Fungsi Pelayanan

Keseluruhan jajaran pemerintahan negara merupakan satuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah *civil service*. Disoroti dari segi pemberian pelayanan kepada

masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai “kelompok pelanggan” (*clientle groups*) dan kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan.

Pada dasarnya pemerintah beserta seluruh jajaran aparatur birokrasi bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional tetapi kenyataannya peranan pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan sehingga seluruh jajaran birokrasi pemerintah harus menjadi instrumen yang andal, tangguh dan profesional.

Elite administrasi atau elite birokrasi yaitu mereka yang menduduki jabatan manajerial publik tingkat tinggi dan mengemban misi pengabdian kepada kepentingan bangsa dan negara harus mampu berperan selaku *administratif policy makers* dan sebagai pelaksana keputusan politik yang telah dirumuskan dan ditentukan oleh elite politik serta memelihara hubungan kerja yang bersifat kooperatif dengan elite politik.

b. Birokrasi dan Fungsi Pengaturan (*Regulatory Functions*)

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan, negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan

yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan.

Pada dasarnya seringkali aparat pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik, antara lain ialah dalam menghadapi permasalahan dilakukan pemecahan dengan mengeluarkan ketentuan normatif dan formal misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Akan tetapi pendekatan yang demikian menjadi tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing* seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut permasalahan yang dihadapi sudah selesai dengan sendirinya.

Birokrasi pemerintah bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Menurut Peter Al Blau & Charles H. Page dalam *Bintoro*, Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.



c. Birokrat Sebagai Unsur Pembaruan

Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu prinsip manajemen yang harus selalu dipegang teguh baik dalam rangka pelaksana kegiatan rutin apalagi dalam penyelenggaraan pembangunan nasional. Hal ini penting karena pemerintah selalu dihadapkan kepada situasi kelangkaan/keterbatasan kemampuan menyediakan dana, daya, sarana/prasarana, sumber daya manusia berkualitas dan keterbatasan waktu.

Peranan aparatur dalam birokrasi pemerintahan sebagai unsur pembaru harus memiliki kemampuan untuk mendesain strategi usaha berencana yang mendorong ke arah pembaruan dan pembangunan dalam berbagai kebijaksanaan atau dalam suatu rencana maupun dalam realisasi pelaksanaannya serta kemampuannya untuk melihat saling berkaitan dari berbagai segi yang perlu ditumbuhkan dengan tidak kehilangan prioritasnya. Namun dalam realisasinya seringkali terjadi inefisiensi yang dapat timbul karena disebabkan faktor-faktor:

1) Kelembagaan: Faktor kelembagaan dapat menjadi penyebab inefisiensi terutama jika tipe dan struktur organisasi yang digunakan tidak tepat.

2) Prosedural

Tipe organisasi yang biasanya digunakan dalam lingkungan pemerintahan ialah dalam bentuk piramidal dimana terdapat sejumlah lapisan kewenangan yang pada umumnya berakibat pada lambatnya proses pengambilan keputusan dan terjadi pemborosan waktu.

- 3) Kurangnya keahlian dan keterampilan  
Jika birokrasi ingin *survive*, birokrasi harus mau menyesuaikan diri dengan lingkungan yang selalu berubah sehingga harus terampil dan memiliki skill dalam bidang tugasnya.
- 4) Perilaku negatif para pelaksana.  
Perlu adanya reformasi dalam birokrasi pemerintah antara lain berusaha mengubah sikap keterbukaan para pelakunya dan melakukan pembaruan perilaku negatif para pelaksana dengan melakukan pembaruan pelayanan kepada masyarakat agar hasil lebih responsif dan melakukan perubahan struktur birokrasi agar mampu bersaing.

Birokrasi yang tertutup dan *centralized* menghasilkan kekurangan keterbukaan di dalamnya oleh karena itu dalam upaya mereformasi birokrasi pemerintah yang paling mendasar ialah bagaimana bisa mengubah *mindset* dan perilaku dari para pelaku birokrasi publik.

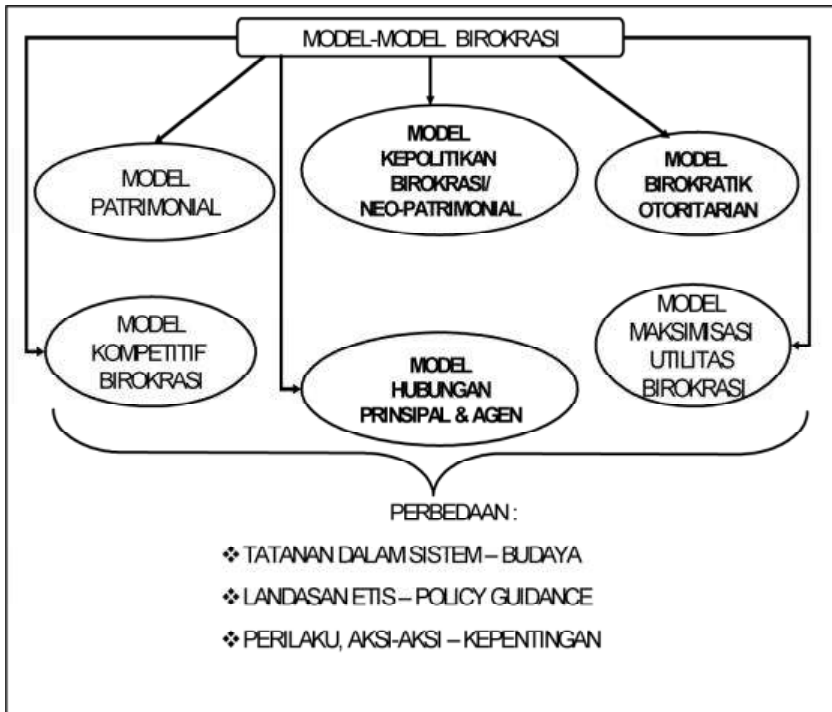
Dalam lingkungan pemerintahan perlu ditingkatkan profesionalisme dan pengetahuan serta ketrampilan yang spesifik, antara lain melalui pendidikan dan latihan sebagai instrumen pemutakhiran. Profesionalisme disini adalah keadaan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu yang tinggi, mutu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh *cliente*.

Peranan birokrasi pemerintah harus dapat menempatkan diri sebagai *entrepreneur* langsung dalam proses pembangunan. Birokrasi pemerintah sebagai *entrepreneur* memerankan diri sebagai pendorong, pengarah dan berusaha menggairahkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat sehingga perlu dikembangkan orientasi pelayanan yang dapat merangsang kegairahan tersebut dimana aparatur birokrasi sebagai *public servant*.

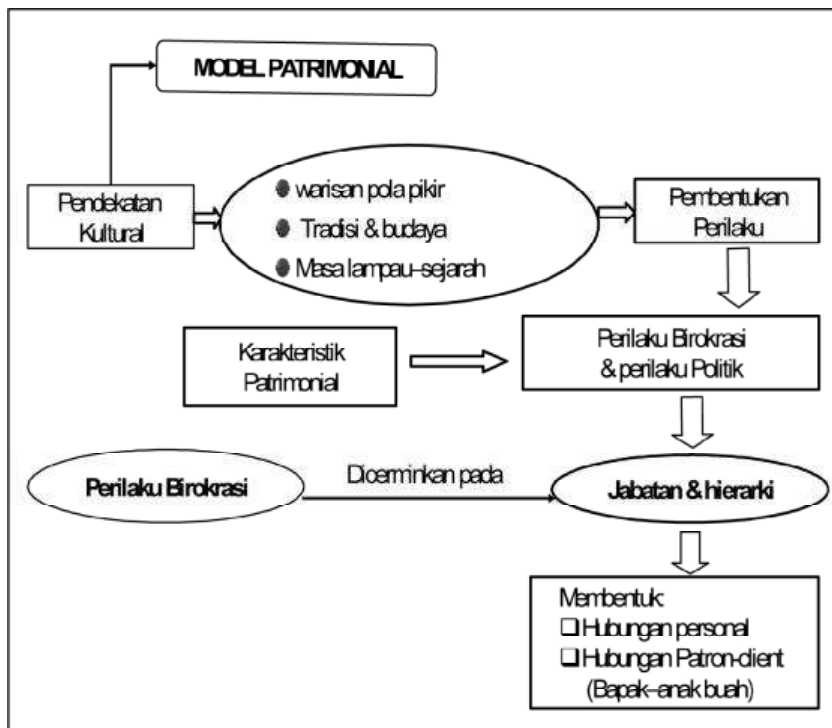
Peningkatan kreativitas kerja mungkin terjadi pada iklim yang mendorong para anggota birokrasi pemerintah mencari ide-ide dan konsep baru serta menerapkannya secara inovatif, terdapat kesediaan pimpinan untuk memberdayakan para bawahannya antara lain melalui partisipasi para bawahannya tersebut untuk mengambil keputusan yang menyangkut pekerjaannya, mutu hasil pelaksanaan tugasnya, kariernya dan cara-cara yang dianggapnya paling efektif menyelesaikan permasalahan yang dihadapinya di tempat pekerjaan.

## **6. Model - Model Birokrasi**

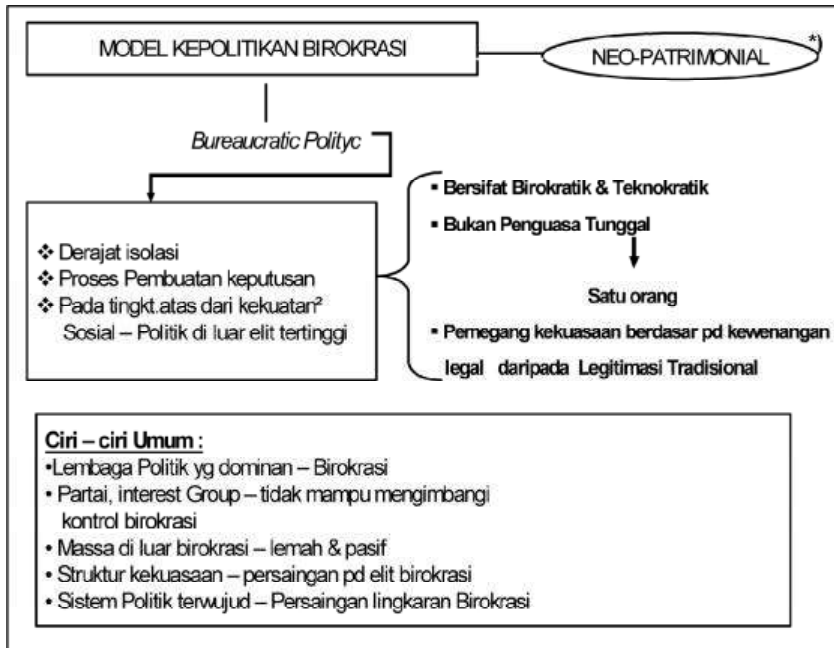
Untuk mempermudah pemahaman mengenai model – model birokrasi, maka pembahasannya disajikan dalam bentuk kerangka pikir.



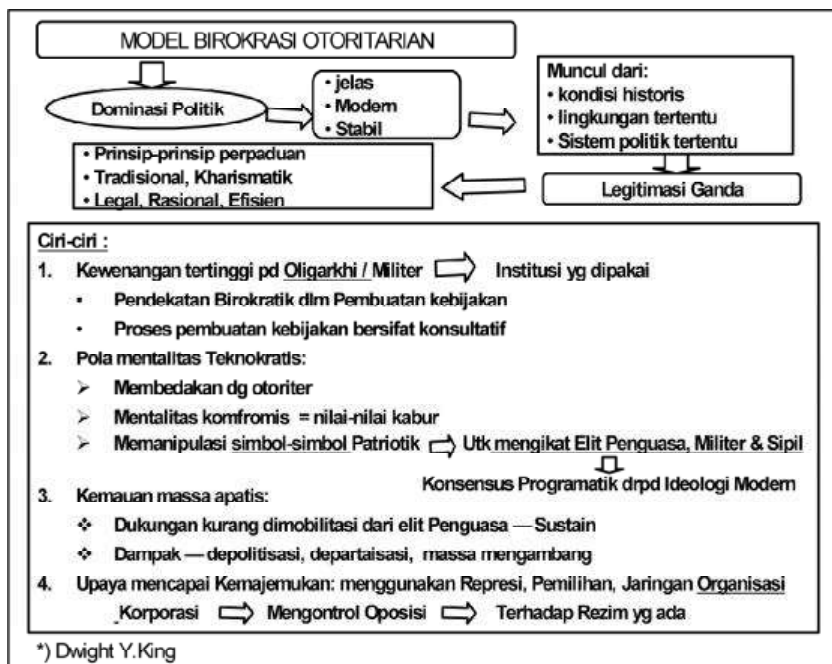
a. Model Patrimonial



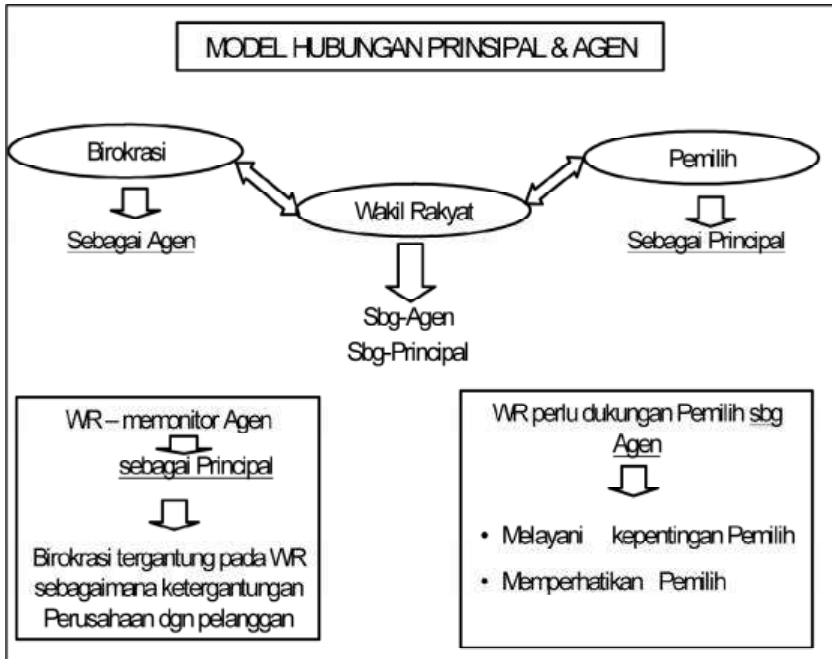
b. Model Neo – Patrimonial



c. Model Otoritarian

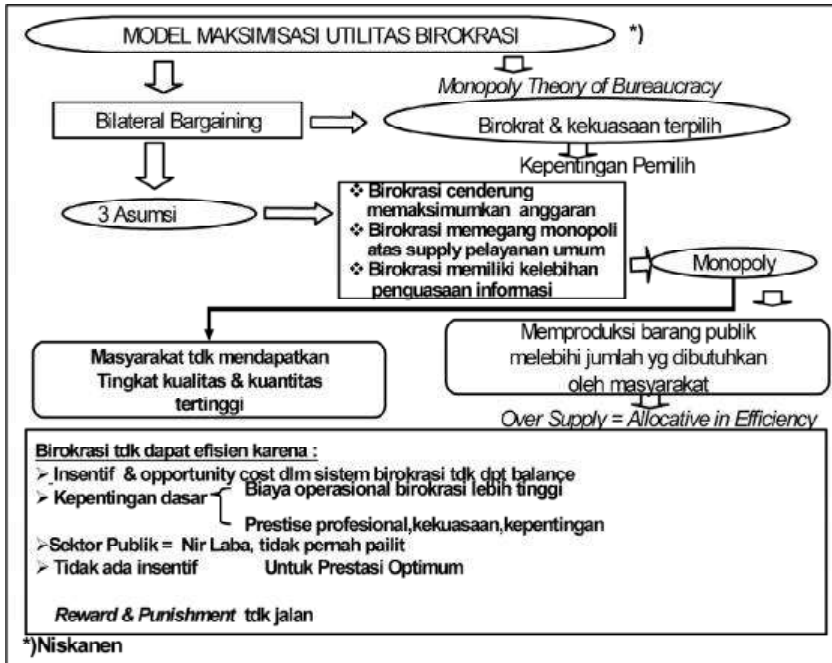


d. Kompetitif Birokrasi & Hubungan Principal – Agent

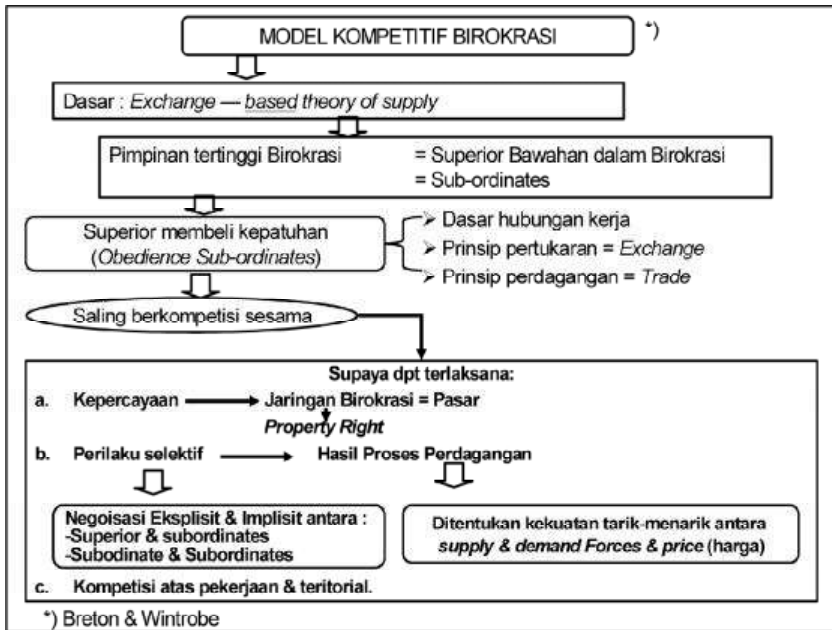




e. Model Maksimasi Utilitas Birokrasi



f. Model Kompetisi Birokrasi



## BAB IV

# PELAYANAN PUBLIK (PUBLIC SERVICE)

### 1. Konsep Pelayanan Publik

Pada hakikatnya, penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*). Konsep Kepemerintahan yang baik menuntut setiap Aparatur Pemerintah untuk bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan sikap, perilaku dan kebijakannya kepada masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur yang profesional yang mampu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta didukung semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat.

*Sherwood* dalam Supriyono (2000:7) menyatakan: profesionalisme pemerintah sedang mengalami pemunduran. Saat ini lebih banyak pejabat politik dalam birokrasi, dan lingkungan kerja belum mendukung/ belum dapat dipercaya. Pada dasarnya, pejabat pemerintah mempunyai peran penting untuk memulihkan lingkungan kerja agar sesuai dengan standart profesionalisme. Untuk itu, bidang pelayanan publik perlu mendapat perhatian dan pembenahan secara sungguh-sungguh da-

lam berbagai sektor, sehingga tercipta pelayanan publik yang efektif guna memenuhi tuntutan masyarakat.

Tugas pemerintah adalah mewujudkan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini menjadi salah satu alasan penting kehadiran pelayanan pemerintah, termasuk pelayanan publik yaitu melindungi kepentingan masyarakat, jika layanan yang dibutuhkan itu ternyata tidak dapat dijangkau masyarakat atau disediakan oleh mekanisme pasar. Perluasan fungsi pemerintah dilakukan untuk kesejahteraan rakyat dengan memperlihatkan konsepsi baru tentang sifat pemerintahan dalam hubungan yang lebih akrab dan kooperatif dengan manusia biasa sekaligus meruntuhkan tradisi pemerintahan sebagai suatu kekuasaan.

Selain itu fungsi pelayanan yang dijalankan oleh Pemerintah saat ini sesungguhnya sebagaimana dikatakan Rasyid (1997:11) adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini berarti pelayanan merupakan sesuatu yang terkait dengan peran dan fungsi pemerintah yang harus dijelankannya. Peran dan fungsinya itu dimaksudkan selain untuk melindungi juga memenuhi kebutuhan dasar masyarakat secara luas guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

a. Peran dan Fungsi Pemerintah

Secara garis besar, tugas umum dan fungsi pemerintah dalam pembangunan adalah melayani, mengatur dan memberdayakan masyarakat. Fungsi – fungsi tersebut adalah:

## *Pelayanan Publik (Public Service)*

- 1) Pengaturan yang meliputi perumusan kebijakan umum, perumusan kebijakan pelaksanaan serta kebijaksanaan teknis sesuai dengan kebijakan umum.
- 2) Pelayanan dan perijinan yang terbagi menjadi :
  - a) Pelayanan Publik (*Public Service*)
  - b) Penyelenggara fasilitas publik ( *public facility*)
  - c) Pengembangan ekonomi dan usaha daerah.
- 3) Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan
- 4) Penyediaan dan penyebarluasan informasi
- 5) Pengelolaan atas kekayaan milik negara yang dipergunakan untuk kepentingan umum dan untuk pelaksanaan tugas pokok yang menjadi tanggung jawabnya.
- 6) Pengembangan sumber daya manusia sesuai bidang tugas pokoknya.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa peran pemerintah dalam sistem ekonomi politik dan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional pada dasarnya adalah melakukan pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik secara prima yang terarah pada penciptaan iklim yang kondusif bagi berkembangnya peran dan partisipasi aktif masyarakat, berlangsungnya pemberian pelayanan yang berkualitas, efisien dan efektif; serta pada peningkatan produktifitas, ketahanan dan daya saing nasional, dan terwujudnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat bangsa diseluruh wilayah negara secara berkeadilan.

Sejalan dengan itu, bentuk dan sistem pemerintahan negara kita juga mensyaratkan pengertian konstitusional dalam wujud penyelenggaraan proses kebijakan yang *legitimate*. Artinya suatu proses yang dilakukan secara terbuka, demokratis, didasari analisis kebijakan yang tepat, dan kebijakan yang diambil dituangkan dalam format perundang-undangan yang selaras dengan kaidah hukum dan prosedur perundang-undangan tertentu. Dengan demikian, kebijakan tersebut memiliki ketepatan, serta kekuatan dan kepastian hukum. Pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik tersebut dapat dimantapkan melalui pengembangan *e-administration* atau *e-government*.

Dari uraian di atas, nyata bahwa penyelenggaraan peran dan fungsi pemerintahan membutuhkan kompetensi administrasi publik dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik. Karena kewenangan melakukan perencanaan, implementasi program, pengawasan, pengendalian dan evaluasi diri sangat membutuhkan keseriusan dan semangat akan budaya yang responsif, efisien dan efektif.

b. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah selama ini seringkali mengabaikan bahkan mengecewakan rakyat. Secara konseptual, rakyat kecewa kepada birokrasi karena mereka tidak ditempatkan selayaknya sebagai pelanggan (*customer*) yang pantas mendapatkan jasa pelayanan, padahal mereka merasa telah membayar para birokrat itu (me-

lalui pajak, retribusi dan iuran lainnya). Namun kenyataannya, para birokrat kurang perhatian (*concern*) terhadap kepentingan dan kebutuhan warga negara. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja mereka seringkali dihadapkan pada proses yang berbelit-belit bahkan antrian yang cukup panjang dan memakan waktu yang cukup lama untuk mendapatkan pelayanan, begitu juga para pegawai lebih suka membaca koran dari pada melayani rakyat merupakan pandangan yang dapat dijumpai sehari-hari, sehingga muncul *stigma* negatif yang melekat kepada aparatur publik (pegawai negeri) bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit, tidak transparan, memakan waktu lama dan mungkin juga menyebalkan karena sikapnya yang angkuh dan cuek.

Publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. (Kencana Ibnu, 1999). Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. (Widodo Joko, 2001). Sedangkan Pelayanan Umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah, dan di lingkungan badan

usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang – undangan. Berdasarkan pengertian ini terdapat 3 unsur dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu:

1. Penyelenggara pelayanan adalah instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/ satuan organisasi di tingkat Pusat dan Daerah, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
2. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang – undangan.
3. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan



atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima, menggunakan.

Pelayanan publik bukan hanya merupakan persoalan administratif saja tetapi lebih tinggi dari itu yaitu pemenuhan keinginan dari publik. Oleh karena itu diperlukan kesiapan bagi adminitator pelayan publik agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang baik. (Sumartono, 2007). Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan diadakan tidak untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya deni mencapai tujuan bersama (Rasyid. 1998: 139). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan professional.

Pemberian pelayanan publik oleh aparaturn pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan (*customer*) merupakan perwujudan dan fungsi aparaturn Negara sebagai abdi masyarakat dan abdi Negara. Karena itu, ruang lingkup pelayanan publik yang diberikan aparaturn pemerintah meliputi: melayani, mengayomi, dan menumbuhkan prakarsa serta peran aktif ma-

syarakat dalam pembangunan. Sebab masyarakat adalah pelaku utama pembangunan. Dengan kata lain, pemerintah sebagai pengendali (*steering*) dan masyarakat sebagai pelaksana (*rowing*). Ada juga yang mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi atau lembaga lain yang tidak termasuk badan usaha swasta, yang tidak berorientasi pada laba (*profit*).



**Bentuk Pelayanan Publik: Penataan PKL**

## **2. Asas dan Standar Pelayanan Publik**

Ada 6 asas pokok dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai berikut:

## *Pelayanan Publik (Public Service)*

- 1) **Transparansi**, maksudnya sebuah unit pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dipahami.
- 2) **Akuntabilitas**, maksudnya setiap proses dan hasil sebuah pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sesuai dengan ketentuan perundang – undangan.
- 3) **Kondisional**, maksudnya sebuah pelayanan publik haruslah disesuaikan dengan kondisi kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- 4) **Partisipasi**, maksudnya mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- 5) **Kesamaan hak**, maksudnya dalam pelayanan publik tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 6) **Keseimbangan hak dan kewajiban**, maksudnya baik pemberi maupun penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing – masing.

Selain 6 asas tersebut diatas, keputusan Menpan Nomor: 63 Tahun 2003 sebagai pengganti keputusan Menpan Nomor: 81 Tahun 1993 ini juga mengatur tentang standar pelayanan

publik. Dijelaskan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan publik merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Adapun hal-hal yang harus diatur dalam standarisasi pelayanan publik minimal mencakup:

- 1) Prosedur pelayanan baik bagi pemberi maupun penerima pelayanan.
- 2) Waktu penyelesaian sejak saat pengajuan permohonan sampai penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- 3) Biaya Pelayanan termasuk rinciannya
- 4) Produk pelayanan yang diberikan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- 5) Penyediaan sarana dan prasarana penunjang dalam pemberian pelayanan
- 6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan yang didasarkan atas keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Pelayanan publik yang telah memenuhi standard pelayanan berarti pemerintah telah mewujudkan kualitas pelayanan yang memenuhi harapan masyarakat. Secara konseptual, kualitas dapat diterapkan pada produk barang maupun jasa, karena penekanannya adalah pada perbaikan sistem kualitas

termasuk perencanaan dan pengendalian sistem kualitas. Dalam ranah perbaikan kualitas ini, maka penataan sumber daya aparatur sangatlah penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan harapan *customer* (masyarakat).

Sementara itu Moenir dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia (2001:88)<sup>1</sup> menyebutkan ada 6 faktor pendukung pelayanan publik, yang saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik yaitu:

- 1) Faktor kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan publik. Kesadaran ini mendorong aparat publik untuk melaksanakan tugas dengan keikhlasan, kesungguhan dan disiplin.
- 2) Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah penggunaan kewenangan yang harus diikuti dengan pemenuhan hak, kewajiban dan tanggung-jawab; Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai untuk mengantisipasi masa depan dan mempunyai kemampuan bahasa yang baik, serta memahami berbagai aturan pelaksana juga disiplin dalam pelaksanaan tugas dalam bentuk ketaatan terhadap aturan yang telah ditetapkan.
- 3) Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelaya-

---

<sup>1</sup> Dalam Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*

nan. Dalam hal ini suatu sistem merupakan satu kesatuan yang utuh dengan sifat-sifat yang saling tergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan. Selain sistem yang juga perlu diperhatikan adalah metode dan prosedur yang digunakan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan.

- 4) Faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Pendapatan merupakan balas jasa atau imbalan bagi seseorang yang telah mengorbankan tenaga dan pikirannya.
- 5) Faktor kemampuan dan keterampilan petugas, atau dalam istilah lain disebut dengan “*skill*” yang diterjemahkan menjadi “kecakapan” yaitu *technical skill*, *human skill* dan *conceptual skill* sebagai kemampuan dasar yang harus dimiliki oleh setiap pejabat agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.
- 6) Faktor sarana pelayanan yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja, dan fasilitas lainnya yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu pelaksanaan pekerjaan.

### **3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik**

Keputusan Menpan Nomor: 63 Tahun 2003 sebagai pengganti keputusan Menpan Nomor: 81 Tahun 1993 ini juga mengatur tentang prinsip pelayanan publik. Dinyatakan bahwa ada 10 prinsip pelayanan publik yang harus diperhatikan dan dilaksanakan setiap aparatur pelayanan publik, yaitu:

## *Pelayanan Publik (Public Service)*

- 1) Kesederhanaan; prosedur pelayanan yang diselenggarakan tidak berbelit – belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan .
- 2) Kejelasan; Persyaratan pelayanan publik, baik teknis maupun administratif, Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelayanan publik, Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya.
- 3) Kepastian waktu; pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi; dalam arti produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- 5) Keamanan; proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab; pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana; tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi komunikasi dan informatika (telematika).
- 8) Kemudahan Akses; tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.

- 9) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti tempat parkir, toilet, tempat ibadah dan lain – lain.



**Suasana di Loker Pembayaran**

David Osborne dan Ted Gaebler<sup>2</sup> mengemukakan gagasan yang mengupayakan peningkatan pelayanan publik oleh

---

<sup>2</sup> Osborn David and T Gaebler, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.



birokrasi pemerintah yaitu dengan memberi wewenang kepada swasta untuk lebih banyak berpartisipasi, karena mereka menyadari pemerintah itu milik rakyat bukan rakyat milik kekuasaan pemerintah. Dalam rangka memperbaiki sistem untuk mewujudkan masyarakat lebih baik maka *David Osborne dan Ted Gaebler* memberikan prinsip-prinsip yang dianggap sebagai keputusan model baru yaitu:

- 1) Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak perlu harus selalu menjadi pelaksana dalam berbagai urusan pemerintahan tetapi cukup sebagai penggerak
- 2) Sebagai badan yang dimiliki masyarakat luas, pemerintah bukan hanya senantiasa melayani publik tetapi juga memberdayakan segenap lapisan secara optimal.
- 3) Sebagai pemilik wewenang untuk mengkompetisikan berbagai lapisan, pemerintah hendaknya tetap menyuntikkan ide pembangunan tetapi dalam misinya ini tetap diberi kebebasan berkarya kepada berbagai lapisan tersebut agar hasil dan berbagai masukan dapat ditampung, dalam rangka pemenuhan kebutuhan bersama. Dengan demikian berbagai pihak bukan hanya sekedar menghabiskan anggaran tetapi menemukan pertumbuhan kembangnya.
- 4) Pemerintah sebagai pembangkit partisipasi seluruh lapisan masyarakat juga mampu melihat dan mengantisipasi keadaan dalam arti lebih baik mencegah akan terjadinya berbagai kemungkinan kendala daripada menanggulangi di kemudian hari.

- 5) Dengan kewenangannya, pemerintah yang terdesentralisasi mampu menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya, sehingga kekakuan aturan dari pemerintah pusat yang lebih atas dapat berganti mengikut sertakan daerah-daerah, dimana diharapkan terbentuk tim kerja yang optimal dan potensial.
- 6) Pemerintah sudah waktunya berorientasi pasar, dimana kecenderungannya penyelewengan dan korupsi relatif kecil sehingga untuk itu diperlukan perubahan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian mekanisme pasar itu sendiri.

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan tujuan:

- 1) mewujudkan kepastian hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- 2) mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).
- 3) terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal.
- 4) mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

## 4. Peningkatan Kualitas Pelayanan

Peningkatan kualitas pelayanan menurut Parasuraman et al (*dalam Fandy Tjiptono 1996: 70*) meliputi lima dimensi pokok, yaitu:

- 1) Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
- 2) Keandalan (*reliability*) yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
- 3) Daya tanggap (*responsiveness*) yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- 4) Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
- 5) *Empati*, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

*Lovelock (1992)* mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi pelayan publik, agar kualitas layanan dapat dicapai antara lain:

- 1) *Tangible (terjamah)*, yang antara lain meliputi kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunikasi material.

- 2) *Reliable (handal)*, yang meliputi kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki keajegan.
- 3) *Responsiveness (pertanggungjawaban)*, yaitu rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
- 4) *Assurance (jaminan)*, yang meliputi pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai
- 5) *Empathy (empati)*, yaitu perhatian perorangan pada pelanggan.

Disamping itu maka dalam rangka peningkatan pelayanan publik dalam memberikan layanan publik setidaknya para pelayan publik harus:

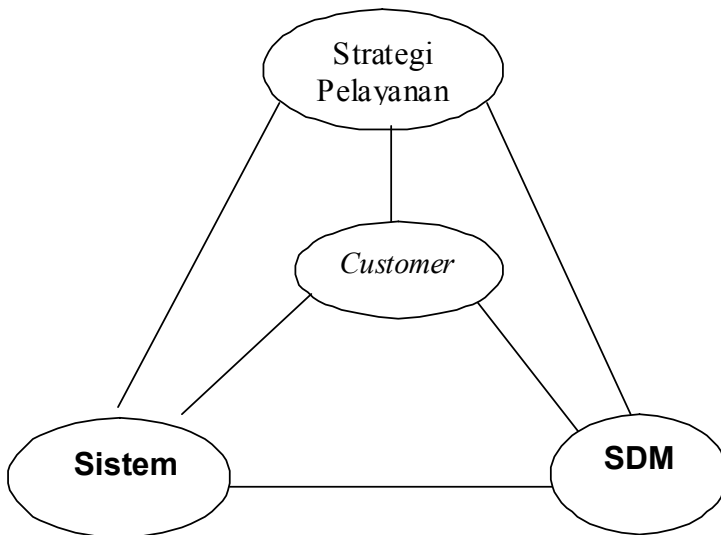
- 1) Mengetahui kebutuhan yang dilayani
- 2) Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (kinerja)
- 3) Memantau dan mengukur kinerja

Untuk itu sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar kualitas layanan menjadi baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya:

- 1) Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana)
- 2) Mendapat pelayanan yang wajar

- 3) Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
- 4) Mendapat perlakuan jujur dan terus terang (transparansi)

Dalam pandangan Albrecht dan Zemke (1990:41) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (customers), seperti tampak pada gambar-1 berikut ini:



Sumber: Albrecht and Zemke. 1990

**Gambar-1 Segitiga Pelayanan Publik**

Dari gambar di atas dapat diartikan bahwa sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberi-

kan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*build in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespon kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Hal pokok yang perlu dicapai guna memuaskan pelanggan adalah melalui peningkatan kualitas pelayanan. Kualitas Pelayanan (*service quality*) adalah “sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual layanan”. (Gronroos dalam Pujawan, 1997:8). Sedangkan menurut Parasuraman (1998:7) diartikan sebagai “seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas layanan yang mereka terima”, sehingga dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan adalah merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkat suatu layanan yang baik.

Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan, yang pada akhirnya akan dapat mencapai tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan masyarakat.

## **5. Karakteristik Pelayanan Publik**

Produk suatu organisasi dapat berupa pelayanan/jasa dan produk fisik. Produk birokrasi publik sebagai suatu organisasi

publik adalah pelayanan publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud disini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik seperti pembuatan KTP, Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat tanah, ijin usaha, ijin mendirikan bangunan (IMB), ijin gangguan, ijin pengambilan air bawah tanah, PDAM, PLN, dan lain sebagainya.

Dalam SK MenPan Nomor 81/1993 yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/ BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, pelayanan publik tidak mudah dinilai karena berupa jasa. Namun demikian antara barang dan jasa seringkali berhimpitan sehingga sulit dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai pelayanan jasa berupa garansi dan service. Sebaliknya suatu pelayanan jasa seringkali disertai pelayanan barang misalnya pelayanan jasa pemasangan listrik tentu akan disertai dengan pemasangan tiang listrik dan peralatan pendukungnya.

Mengenai perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini, Gronroos yang dikutip Lembaga Administrasi Negara (2003) menyusun karakteristik pelayanan barang dan jasa. Skema perbedaan antara pelayanan barang dan jasa adalah sebagai berikut:

**Tabel-1: Perbedaan Karakteristik antara Pelayanan Barang dan Jasa**

<b>Pelayanan Barang</b>	<b>Pelayanan Jasa</b>
Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yaidak berwujud
Homogen satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen: satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi
Berupa barang/ benda	Berupa proses atau kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber: Gronroos dikutip LAN. 2003:8



Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (*intangible*). Meskipun wujudnya tidak nampak proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu pelayanan bisa dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah, atau mahal.

Proses produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan pelayanan jasa berlangsung secara bersamaan, sebagai contoh, ketika seorang birokrat memberikan pelayanan perijinan (IMB) maka dia melakukan serangkaian kegiatan mulai dari pengukuran, pembuatan gambar, dan sebagainya yang kemudian mendistribusikan kepada warga yang bersangkutan dan secara bersamaan warga yang bersangkutan ini menerima pelayanan tersebut. (Dwiyanto.2005)

Pelayanan jasa merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan, artinya suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Apabila produknya berupa barang maka dapat berlaku untuk banyak orang, sebaliknya suatu jasa pelayanan yang diterima seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan yang diharapkan oleh orang lain. Artinya meskipun seseorang mendapat jenis pelayanan yang sama tetapi karena bentuknya yang tidak berwujud pelayanan yang diterima dapat berbeda.

## 6. Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik

Secara teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administratiton*) ke model manajemen publik yang baru (*new pulic management*), menuju model pelayanan publik baru(*new public service*).

**Tabel-2: Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

ASPEK	OLD PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC ADMINISTRATION	NEW PUBLIC SERVICE
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik = sesuatu yang didefinisikan secara politis , tercantum dlam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggungjawab	Klien ( <i>clients</i> ) dan pemilih	Pelanggan ( <i>Customer</i> )	Warga Negara ( <i>citizens</i> )
Peran pemerintah	Pengayuh ( <i>Rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>Steering</i> )	Menegoisasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara/ kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber: diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000:28-29

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi publik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional dan kepentingan masyarakat.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* yaitu pelayanan publik yang harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mkengelaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat (Dwiyanto, 2006:145).

Disamping itu pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga negara tanpa membedakan asal-usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

## **7. Indek Kepuasan Masyarakat (IKM)**

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indek Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa: *“Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan public dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya”*.

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sampai sejauh mana

pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat harapan pelanggan. Harapan pelanggan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh *indeks kepuasan pelanggan* yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

The graphic consists of a scroll on the left and a thought bubble on the right. The scroll contains the following text:

*Terima kasih  
atas kepercayaan  
anda kepada kami*

**Sampaikan  
saran dan kritik anda  
melalui :**

**Complain Center**

Telp : 0341 - 362101  
Pesawat : 1100

SMS : 08155551210

**Pelayanan IGD (Gawat Darurat)**

Telp/SMS : 0341 - 9855066

**Pelayanan IRJ (Rawat Jalan)**

Telp/SMS : 0341 - 362101  
Pesawat : 1047

The thought bubble on the right contains the text: **Terbuka untuk menerima segala kritik & saran**

Menurut Tjiptono (1997:31), Indeks Kepuasan Pelanggan adalah mengukur perbedaan antara apa yang ingin diwujudkan oleh pelanggan dalam membeli suatu produk atau jasa dan apa yang sesungguhnya ditawarkan perusahaan. Sedang-

kan Bragan (1992:51-53) memberikan alasan penggunaan Indeks Kepuasan Pelanggan sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas pelayanan adalah berdasarkan kebanyakan pendapat yang mengatakan bahwa untuk mengetahui program mutu, apapun bentuk organisasinya keberhasilan dari program mutu tersebut diukur dari kepuasan pelanggan”.

Kemudian dalam Surat Keputusan Menpan, Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “relevan, valid dan reliable”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

- 1) *Prosedur Pelayanan*, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) *Persyaratan Pelayanan*, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3) *Kejelasan petugas pelayanan*, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
- 4) *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) *Tanggung jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6) *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.

## *Pelayanan Publik (Public Service)*

- 7) *Kecepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
- 8) *Keadilan mendapatkan pelayanan*, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9) *Kesopanan dan keramahan petugas*, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10) *Kewajaran biaya pelayanan*, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11) *Kepastian biaya pelayanan*, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- 12) *Kepastian jadwal pelayanan*, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 13) *Kenyamanan lingkungan*, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- 14) *Keamanan pelayanan*, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dalam *teori demokrasi* dikatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, dimana salah satu semangat yang terkandung di dalamnya adalah pemerintahan untuk rakyat, dengan demikian pemerintahan yang mengakui dirinya sebagai pemerintahan demokratis adalah yang menggunakan konsep demokratis dalam proses penyelenggaraan negara. Memperlakukan rakyat dengan baik sesuai dengan harkat martabatnya karena berlangsungnya suatu pemerintahan ditentukan oleh kehendak rakyat. Dalam hubungan inilah pelayanan sebagai salah satu fungsi pemerintah, pada tingkat operasionalnya harus dapat melindungi dan memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Itulah sebabnya untuk memperbaiki kinerja Pemerintahan di Amerika Serikat, dari sepuluh formula yang dikemukakan oleh *Osborne dan Geabler* (1996:191), satu diantaranya adalah pemerintah sebagai pelayan masyarakat haruslah lebih mementingkan terpenuhinya kepuasan pelanggan, bukan memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi sendiri.

Hal ini berarti upaya untuk memuaskan masyarakat terkait dengan misi pemerintahan yaitu dengan tidak lagi bertumpu pada kekuasaan melainkan telah bergeser pada pelayanan. Pemerintahan, seperti dikatakan *Mac Iver* (1992: 101) adalah demi untuk mereka yang diperintah dan bukan demi yang memerintah, maka semua aktivitasnya pada umumnya hanya ditujukan pada kesejahteraan umum. Dinyatakannya pula bahwa dalam negara yang moderen konsepsi negara yang tadinya



dalam mata mereka yang menjadi rakyatnya semata-mata alat kekuasaan, kini telah menjadi suatu badan pelayanan.

Rasyid (1997:11) mengatakan bahwa manifestasi dari suatu pemerintahan adalah tanggung jawab yang pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pertanggungjawaban yang dikehendaki dari pelayanan pemerintah, termasuk di dalamnya pelayanan publik adalah pertanggungjawaban yang bukan saja bersifat internal (orientasi ke dalam organisasi) tetapi yang lebih penting adalah pertanggungjawaban eksternal (orientasi ke pelanggan / masyarakat).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pelayanan publik merupakan pilar dasar penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis kerakyatan, secara substansial telah terbangun pemahaman untuk mewujudkan pelayanan publik (*public service*) yang sesuai dengan koridor tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemahaman demikian secara tematik merupakan alasan fundamental dari kehendak publik untuk menyusun perangkat hukum dalam rangka membangun pelayan-pelayan publik (*public servicer*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, akuntabilitas, responsibilitas dengan paradigma baru (*the new paradigm*) berubahnya birokrasi sebagai *pangreh* menjadi abdi (pelayan) masyarakat.



## BAB V

# ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

### 1. Pendahuluan

Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik merupakan sebuah terminologi yang berusaha menempatkan dan menjelaskan korelasi serta keterkaitan antara etika, pelayanan publik dan birokrasi. Terminologi yang berusaha mengungkapkan apa, mengapa, bagaimana dan untuk apa etika birokrasi dalam pelayanan publik. Hal ini didorong oleh adanya kesadaran akan kenyataan bahwa dewasa ini tuntutan masyarakat semakin beragam, sementara itu sumber daya birokrasi yang dimiliki sangat terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Oleh sebab itu administrasi publik dituntut untuk mampu menjawab berbagai tantangan dari persoalan-persoalan yang ada.

Salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia adalah masalah moralitas. Etika merupakan konsep yang mampu menjabarkan apa yang terdapat didalam moral, menjelaskan apa yang benar dan apa yang salah (*code of conduct*). Sehingga etika merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan dan menjadi ukuran kepuasan publik yang dilayani sekaligus ukuran keberhasilan organisasi pelayanan publik itu.

Pelayanan publik tidak sekedar penyediaan atau pemberian barang atau jasa oleh pemerintah, tetapi juga berkenaan dengan nilai pemberian pelayanan itu sendiri maupun mengenai cara terbaik pemberian pelayanan publik itu sendiri. Kompleksitas dan ketidakmenentuan ini mendorong pemberi pelayanan publik mengambil langkah-langkah profesional yang didasarkan kepada “keleluasaan bertindak” (*discretion*). Dan keleluasaan tersebut yang sering menjerumuskan aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan kode etik atau tuntunan perilaku yang ada. Sebenarnya, dengan diskresi yang dimiliki, administrator publik tidak hanya harus efisien, tapi juga harus dapat mendefinisikan kepentingan publik, barang publik dan menentukan pilihan-pilihan kebijakan atau tindakan secara bertanggungjawab.

Dalam pelayanan publik di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat diamati mulai dari proses kebijakan publik (pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan), desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, diskresi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dan sebagainya). Hal ini berdampak pada melemahnya sistem pemerintahan Indonesia. Bagi Indonesia, pembenahan moralitas yang

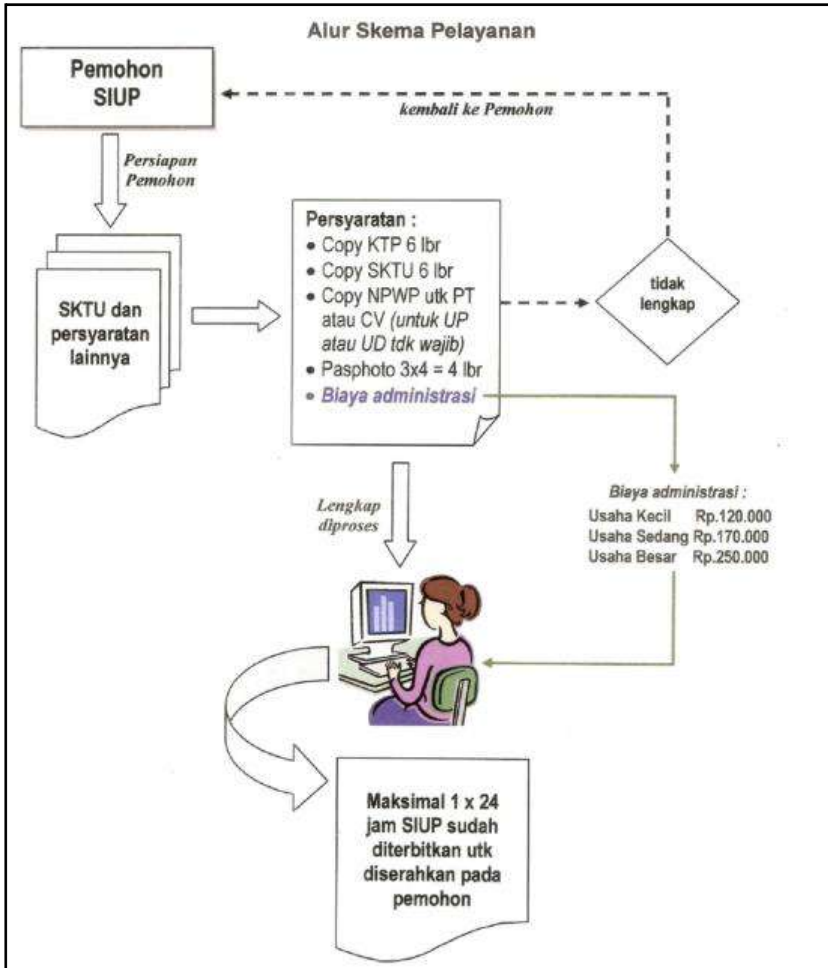
terjadi selama ini belum menyentuh substansi pembenahan moral.

Karena itu, salah satu aspek yang penting diperhatikan dalam proses reformasi administrasi publik adalah aspek etika dalam pelayanan publik. Bila aparatur pemerintah memahami dan menerapkan etika dalam memberikan pelayanan secara benar maka kinerja pelayanan akan meningkat dan memenuhi keinginan masyarakat. Sebaliknya, apabila etika tersebut tidak dipahami dan dilaksanakan secara benar maka kinerja pelayanan menjadi buruk dan menimbulkan protes dari masyarakat. Realitas di lapangan menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah pusat dan daerah kepada masyarakat belum berakar pada norma-norma etika yang benar.

Fenomena lain yang terlihat di lapangan adalah pola pelayanan aparat pemerintah cenderung sentralistik dan didominasi pendekatan kekuasaan, sehingga kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat, yang seharusnya terbuka, profesional dan akuntabel.

Di bawah ini dikemukakan salah satu contoh alur pelayanan publik dalam pengurusan Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP).

### Contoh 1. Alur Pelayanan Surat Ijin Usaha Perdagangan



## **2. Implementasi Etika Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Indonesia <sup>1</sup>**

Uraian mengenai etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam tulisan ini membahas: (1) Faktor yang mempengaruhi implementasi etika dalam pelayanan publik di Indonesia saat ini, dan (2) Kondisi implementasi etika dalam pelayanan publik di Pusat dan di Daerah.

### **a. Faktor yang mempengaruhi Implementasi Etika dalam Pelayanan Publik di Indonesia Dewasa Ini**

Menurut Istyadi dan Murtinah, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi etika dalam pelayanan publik pada instansi-instansi pemerintah di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut: Pertama, dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik di instansi - instansi pemerintah khususnya yang menyelenggarakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat baik individu maupun badan, petugas-petugas pemberi pelayanan memiliki dua sikap yang berbeda, yaitu sikap yang absolutis dan sikap yang realitis.

Kedua, Sikap absolutis muncul berkaitan dengan keyakinan petugas yang bersangkutan bahwa dalam pelayanan publik dikenal norma-norma yang bersifat absolut yang cenderung diterima semua tempat dan bersifat universal (*univer-*

---

<sup>1</sup> Hasil penelitian Istyadi Insani dan Tintin Sri Murtinah

*sal rules*). Karakteristik yang ditunjukkan petugas yang absolutis yaitu:

- melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya berdasarkan nilai-nilai yang diyakininya baik dan bersifat umum.
- memiliki keyakinan profesi, keyakinan agama dan nilai-nilai kemanusiaan yang kuat.
- bersikap tegas dan cenderung kaku (tidak memiliki toleransi terhadap penyimpangan terhadap prosedur yang berlaku dan menyalahi nilai-nilai universal yang diyakininya).

Sedangkan petugas yang memiliki sikap realistik, berpandangan bahwa:

- kebenaran itu bersifat relatif sesuai dengan kondisi yang ada. Dengan kata lain bahwa kebenaran itu memiliki konsekuensi yang baik berdasarkan kenyataan lapangan.
- norma yang bersifat universal itu belum tentu baik apabila tidak sesuai dengan kondisi yang ada. Dengan demikian akan terjadi kecenderungan untuk mengambil keputusan yang dianggapnya benar pada saat melaksanakan tugasnya sesuai dengan kondisi yang ada akan lebih sering terjadi. Hal inilah yang membuka celah terjadinya “kerjasama” yang menguntungkan dengan “penerima layanan” apabila petugas tidak memperhatikan aturan main yang berlaku.

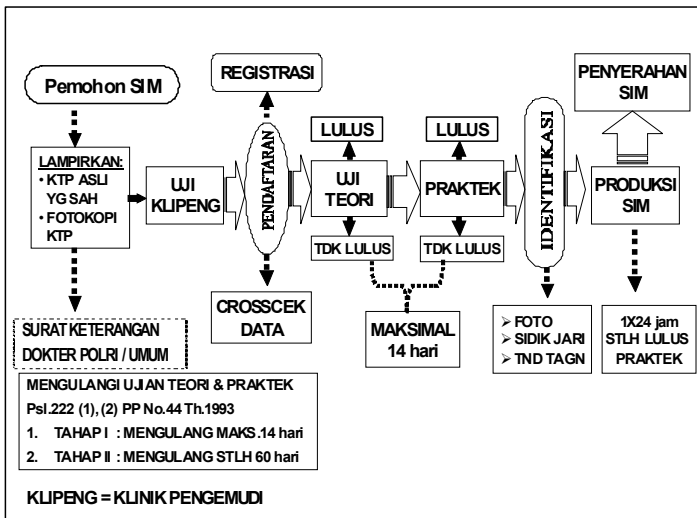


Ketiga, belum ada kebenaran yang hakiki terhadap etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik bagi petugas pemberi layanan maupun masyarakat sebagai penerima layanan. Kebenaran dalam beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih dipengaruhi sikap yang didasarkan pada keyakinan pemberi pelayanan terhadap etika pelayanan publik dan keyakinan masyarakat penerima layanan publik. Artinya, “etika” tergantung pada konsensus dari kepentingan petugas dan kepentingan individu masyarakat penerima layanan. Letak “kebenaran etisnya” adalah terakomodasinya kedua kepentingan dalam proses pelayanan. Padahal dapat saja apa yang dilakukan tersebut melanggar rasa keadilan anggota masyarakat yang lain atau bahkan masyarakat penerima layanan secara umum. Kondisi ini muncul karena pelanggaran “etika” hanya memiliki sanksi sosial saja yang sering kali tidak efektif untuk mengubah tingkah laku melanggar dari petugas pemberi layanan ataupun masyarakat penerima layanan.

Keempat, terjadi tumpang tindih terhadap implementasi keempat tingkatan etika dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat, yaitu etika individu, etika profesi, etika organisasi dan etika sosial. Kelima, Keputusan mengenai etika yang diberlakukan di dalam suatu institusi pelayanan publik tergantung pada atasan yang berwenang. Petugas penyelenggara pelayanan publik tidak terlepas dari pe-

ngaruh etika organisasi tempat mereka bekerja. Padahal etika penyelenggaraan pelayanan merupakan manifestasi dari aturan organisasi yang berlaku. Dalam organisasi formal aturan yang berlaku adalah keputusan pejabat yang berwenang. Dengan demikian maka etika penyelenggaraan pelayanan publik tergantung pada “patron” atau pemimpin ( bdk. Potret birokrasi Indonesia)

### Contoh 2. Proses Penerbitan Surat Ijin Mengemudi



Catatan: gambar di atas adalah proses reguler sesuai petunjuk pelaksanaan (juklak). Namun dalam implementasinya seringkali muncul beberapa variasi, misalnya pemohon hanya melakukan foto dan sidik jari tanpa harus mengikuti ujian. Konsekuensinya, biaya yang dikenakan bisa lebih besar dari proses biasa. Tetapi hal tersebut tidak dinyatakan secara eksplisit karena dinilai melanggar aturan ( merupakan deviation). Walaupun dinilai tidak benar, namun konsensus antara aparat pelaksana dan konsumen /masyarakat terus terjadi (Disinikah letak etikanya ?)

b. Kondisi Implementasi Etika dalam Pelayanan Publik di Pusat dan di Daerah

Berdasarkan analisis mengenai faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi etika dalam pelayanan publik maka dapat dikatakan bahwa:

- 1) Penyelenggaraan pelayanan publik masih belum didukung dengan kode etik profesi yang memadai. Penyelenggaraan pelayanan publik mencakup berbagai profesi sesuai dengan jenis pelayanan, misalnya pelayanan di bidang kesehatan menyangkut profesi dokter dan profesi perawat (tenaga medis), profesi apoteker, dan profesi lainnya. Padahal, PNS adalah profesional karier (Tamin, 2005) yang harus memiliki kompetensi teknis dan administrasi. Kode etik pegawai negeri (Panca Prasetya Korpri) memiliki sifat yang umum (general) sehingga belum dapat dijadikan acuan bagi petugas penyelenggara pelayanan yang memiliki profesi yang khusus (khas) yang bersifat teknis. Oleh sebab itu kode etik pegawai negeri perlu didukung dengan kode etik profesi. Selama ini, aparat publik terhanyut dalam “*the shadow of system*” (kekuatan sistem bayangan) yang mengikis budaya positif yang dimiliki aparat yang bersangkutan. Sesungguhnya, jika aparat publik menyadari bahwa etika yang perlu diterapkan dalam berorganisasi adalah etika individu, etika organisasi dan etika profesi, maka setiap aparat publik hendaknya memiliki komitmen agar ketiga macam etika tersebut dapat diikuti,

dipatuhi dan dijadikan pedoman, pegangan, referensi seseorang dalam melakukan hubungan dengan orang lain dalam organisasi, menjalankan tugas/profesinya.

- 2) Belum terimplementasikan secara optimal kebijakan pelayanan publik yang memuat kode etik penyelenggaraan pelayanan publik. Meskipun kebijakan pelayanan publik telah diterbitkan seperti Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat dan KepmenPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik namun belum diimplementasikan dengan baik. Kendala yang ditemui adalah:
  - kebijakan tersebut belum sepenuhnya ditindaklanjuti dengan kebijakan yang bersifat operasional oleh aparat baik di tingkat pusat maupun di daerah. Terdapat variasi bentuk dan muatan kebijakan mengenai pelayanan publik.
  - Belum ada kesepahaman apakah kebijakan etika pelayanan publik dibuat dalam format hukum positif atau tidak. Dalam hal ini terdapat pro – kontra; Ada beberapa kalangan yang selalu mengkaitkan antara etika dengan hukum (etika diidentikkan dengan hukum). Tetapi ada kalangan yang membedakan antara etika dengan hukum. Kalangan yang terakhir berpendapat bahwa etika merupakan sesuatu yang melekat dari diri

seseorang bukan sesuatu yang dipaksakan dari luar (norma). Norma bukan hukum dan norma tidak memiliki sanksi hukum...Etika tata pemerintahan yang baik (termasuk di dalamnya etika pelayanan publik) tidak selalu di"positifkan" (dijadikan aturan hukum yang memuat sanksi bagi yang melanggar). Etika memiliki batas berupa ruang dan waktu. Etika sebagai norma hukum tidak mengedepankan unsur sanksi hukum yang bersifat nasional. Sanksi yang diberlakukan bersifat sanksi sosial yang dilakukan oleh masyarakat dan tidak mampu memberikan dampak menghukum yang efektif. Etika adalah seperangkat nilai yang dapat dijadikan pedoman, referensi, acuan, dan penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugas. Dengan demikian etika merupakan standar yang berfungsi untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sepak terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk.

- 3) Kesadaran untuk beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh petugas penyelenggara dan oleh masyarakat penerima pelayanan publik masih rendah. Mereka masih cenderung berorientasi pada kepentingan pribadi (kepentingan sendiri). Selama ini, pemahaman etika pelayanan publik selalu dikaitkan dengan kegiatan yang bersifat protokoler sehingga sering kali dipahami sebagai nilai-nilai yang bersifat simbolik. Pada dasarnya, kesada-

ran beretika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dipengaruhi oleh kemampuan aparat (petugas penyelenggara pelayanan publik) dan tingkat kesejahteraan yang dimilikinya. Etika dalam pelayanan publik menyangkut dua aspek utama, yaitu: aspek internal dan aspek eksternal. Aspek internal menyangkut kondisi individual aparat yang bersangkutan. Aspek eksternal menyangkut kondisi lingkungan aparat yang terdiri dari: 1) tradisi dan budaya, 2) pendapatan, dan 3) kualitas pegawai yang bersangkutan. Tradisi dan budaya aparat dipengaruhi oleh kondisi tempat bekerja. Tradisi dan budaya ini tumbuh dalam birokrasi tempat aparat itu bekerja sejak rekrutmen awal. Pada saat rekrutmen pegawai biasanya didasarkan pada upaya untuk mengisi pekerjaan yang lowong dalam rangka mengurangi pengangguran. Tradisi inilah yang menyebabkan pegawai tidak dapat berkinerja dengan baik dan bahkan menimbulkan perilaku yang menyimpang atau sering disebut sebagai pathologi birokrasi...

- 4) Belum ada ukuran yang jelas dan pasti dalam menilai etika pelayanan publik. Hal ini disebabkan oleh ketidakadaan/keterbatasan nilai etika yang dimiliki, contoh konkritnya adalah nilai moralitas terhadap uang. Disamping itu adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan tertentu tanpa memperhatikan konteks pelayanan publik yang diberikan. Pegawai negeri sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik dan sekaligus anggota organisasi

pemerintah (birokrasi) tidak dapat lepas dari kepentingan organisasi yang merupakan manifestasi dari keputusan pimpinan yang berwenang dari organisasi yang bersangkutan. Karena tidak adanya ukuran yang jelas dan pasti dari etika pelayanan publik yang diberikan maka petugas akan cenderung mengutamakan (mengamankan) keputusan pimpinan organisasi.

Gambaran implementasi etika dalam pelayanan publik tersebut menunjukkan realitas bahwa: Pertama, penyelenggaraan pelayanan publik baik di pusat maupun di daerah masih belum menerapkan nilai-nilai etika disebabkan adanya pemahaman yang beragam, tidak didukung kebijakan yang memadai, bertentangan dengan nilai budaya lokal, dan bersifat tidak mengikat; Kedua, Belum ada strategi implementasi yang baku dan memadai dalam pengembangan etika pelayanan publik sehingga etika pelayanan publik yang ada belum mendukung peningkatan kinerja aparatur di pusat dan di daerah.

Untuk mengatasi kondisi tersebut maka perlu dilakukan langkah-langkah antara lain: Pertama, pemerintah perlu menetapkan kebijakan mengenai etika pelayanan publik secara terintegrasi dan lebih operasional yang mampu menciptakan kesepahaman aparatur pemerintah mengenai bentuk kebijakan etika pelayanan publik; Kedua, Pemerintah perlu menyusun dan mensosialisasikan strategi pengembangan etika pelayanan publik yang dapat mengakomodasi muatan budaya

lokal daerah dan melibatkan seluruh *stakeholders* pelayanan publik yang ada; Ketiga, Penyusun kebijakan perlu mengakomodasi nilai-nilai etika pelayanan publik dalam setiap produk kebijakan penyelenggaraan negara yang ditetapkan khususnya yang menyangkut sumber daya aparatur.

### **3. Peran Strategis Pemerintah dalam Pelayanan Publik**

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Produk utama penyelenggaraan pemerintahan adalah *public service*. Perlu dipahami bahwa pemerintahan diadakan tidak untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Karena itu, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan professional.

Ada beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan keperintahan yang baik, antara lain:

- 1) Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana Negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non pemerintah. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat



dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.

- 2) Berbagai aspek *good governance* dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah dalam ranah pelayanan publik. Aspek kelembagaan yang selama ini sering dijadikan rujukan dalam menilai praktik *governance* dapat dengan mudah dinilai dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Unsur yang perlu mendapat perhatian dalam pelayanan publik adalah keterlibatan segenap *stakeholders* (*civil society* dan *privat sector*). Kemudian melakukan reposisi terhadap ketiga unsur tersebut dan redistribusi peran yang proporsional dan saling melengkapi antara pemerintah, masyarakat sipil dan mekanisme pasar sehingga sinergi dapat dikembangkan. Dengan demikian, nilai-nilai efisiensi, non diskriminatif dan berkeadilan, berdaya tanggap tinggi dan memiliki akuntabilitas tinggi dapat dikembangkan di dalam ranah pelayanan publik, dan dapat dinilai serta diukur karena memiliki indikator yang jelas.
- 3) Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pelayanan publik menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance* tersebut karena nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat maupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan ketiga pilar ini dalam mewujudkan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat.

Sebab realitas peran pemerintah dalam pelayanan publik selama ini cenderung menunjukkan sikap dan perilaku yang belum dapat memuaskan masyarakat. Sofian Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia, antara lain adanya:

- 1) Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik non pemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah
- 2) Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik
- 3) Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang telah ditentukan.

Salah satu pendapat yang bisa dipakai untuk mengukur kualitas pelayanan publik adalah pendapat Richard M. Steers (1985) yang menyebutkan beberapa faktor yang berkepentingan dalam upaya mengidentifikasi kualitas pelayanan publik antara lain: variabel karakteristik organisasi, variabel karak-

teristik lingkungan, variabel karakteristik pekerja/aparat, variabel karakteristik kebijaksanaan, dan variabel praktek-praktek manajemennya.

### Contoh 3. Galery Informasi



*Catatan: Komunikasi – informasi menjadi kebutuhan yang penting pada era globalisasi. Pemerintah dapat memenuhi kebutuhan tersebut dengan membuat galery informasi (ada juga yang menyebutnya galery reklame). Selain menyajikan berbagai informasi juga membawa income bagi pemerintah. Yang perlu diperhatikan adalah pemantauan mengenai content (isi) dan design tata letaknya.*

## **4. Nilai dan Prinsip Etika Pelayanan Publik<sup>2</sup>**

Gilman dan Lewis (1996) yang melakukan penelitian dengan mengajukan pertanyaan: Apakah nilai-nilai yang berbeda-beda dari berbagai kultur dapat menjelaskan tendensi yang terjadi dalam etika pelayanan publik? Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) Hubungan antara sikap publik terhadap program-program etika, (2) Hubungan antara aturan dengan perilaku administratif aktual, (3) Perkembangan ukuran ukuran yang cocok mengenai efektifitas program-program etik, Kedua peneliti ini berkesimpulan bahwa pihak administrasi publik yang professional harus memiliki sikap terbuka terhadap persoalan global terutama persoalan nilai, norma dan struktur yang dianut bersama.

Berdasarkan hasil penelitian, mereka menyimpulkan bahwa terdapat 3 nilai dan sikap yang dianut bersama terdiri dari:

1. Nilai-nilai politis yaitu sikap netralitas birokrasi, kebebasan dan keadilan.
2. Nilai-nilai administratif yaitu efektifitas, efisiensi, kepedulian dan pertanggungjawaban
3. Nilai-nilai bersama yaitu adanya komitmen terhadap inisiatif bersama untuk berperang memberantas korupsi melalui gerakan anti korupsi, penyuapan/sogok dan pemberian upeti/hadiah secara multidimensional, dan penanam-

---

<sup>2</sup> Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*

an kesadaran diri untuk mentaati norma dan aturan serta program-program etika pelayanan publik. Komitmen bersama ini harus direalisasikan untuk membersihkan citra birokrasi yang lekat dengan budaya korupsi, kolusi dan nepotisme.

Satu aspek yang tidak dapat diabaikan mengenai persoalan nilai dan sikap yang dianut bersama tersebut diatas, yaitu adanya ketidaksesuaian atau kesenjangan antara nilai-nilai yang diekspresikan dengan perilaku yang ditunjukkan birokrat, ternyata tidak menyebabkan nilai-nilai tersebut menjadi kurang relevan, namun justru mendorong proses internalisasi nilai dan sikap tersebut.

Dari ketiga nilai dan sikap yang dianut bersama tersebut diatas dapat diperoleh beberapa ajaran etis yang dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pelayanan publik sebagai berikut:

- Menunjukkan integritas fiskal, artinya bagaimana cara mengatur keuangan atau anggaran secara tepat, sehingga dapat mencegah terjadinya penyelewengan keuangan organisasi.
- Menunjukkan abstraksi moral, artinya perlunya mengambil tindakan pencegahan agar tidak menimbulkan persoalan-persoalan moral.
- Melibatkan abstraksi moral, artinya setiap tindakan dan kebijakan yang diambil haruslah berlandaskan nilai keju-

juaran, kebenaran, keuletan dan integritas personal yang tinggi, bersifat transparan serta memiliki akuntabilitas publik.

- Mengakui adanya teori pluralis, artinya bahwa pluralis dapat mendorong terjadinya proses tawar-menawar untuk mencapai kesepakatan bersama dari sekian banyak perbedaan.
- Mempercayai adanya dikotomi, artinya perlu adanya pemisahan secara tegas antara fungsi politis sebagai pembuat kebijakan dan fungsi administratif sebagai pelaksana kebijakan, karena etika pelayanan publik harus memperhatikan nilai-nilai seperti: netralitas, akuntabilitas, efisiensi, efektifitas dan ekonomis.
- Tidak mempercayai adanya dikotomi, artinya keterkaitan secara praktis berbagai fungsi politis, administratif dan yudikatif ditujukan untuk memudahkan dalam melakukan kontrol.
- Menjunjung tinggi keadilan sosial, artinya birokrasi harus bersikap netral dan tidak memihak kepada salah satu pihak dalam memberikan pelayanan publik.
- Mengupayakan wacana profesi, artinya melaksanakan tugas dan kewajiban didasarkan kepada kode etik profesi.
- Mempertahankan tatanan konstitusional, artinya dalam operasional kegiatannya birokrasi haruslah berlandaskan konstitusi, terutama dalam hal mendistribusikan sumberdaya alam untuk kesejahteraan rakyat.

- Melayani masyarakat, artinya birokrasi harus benar-benar berperan sebagai pelayan masyarakat bukan sebaliknya dilayani.

Dari beberapa ajaran etis tersebut, secara empiris sebagian sudah diatur mulai dari Tap MPR, UU, PP, Inpres/Keppres dan peraturan pelaksana lainnya antara lain melalui Tap MPR Nomor: XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan ditindaklanjuti dengan UU Nomor: 28 Tahun 1999 dengan judul yang sama; Tap MPR Nomor: VI/MPR/ 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; UU Nomor: 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan ditindaklanjuti dengan UU Nomor: 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), UU Nomor: 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian (antara lain mengatur tentang Netralitas PNS, sebelumnya ada PP 5 jo PP 12 Tahun 1999); .PP Nomor; 30 Tahun 1980 yang berisi tentang Kewajiban dan Larangan bagi PNS (sekarang diganti dengan Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil ); Inpres Nomor: 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), SK Menpan Nomor : 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan adanya Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (*Panca Prasetya Korpri*).

Sebagai bahan perbandingan berikut ini akan dikemukakan prinsip-prinsip etika pelayanan publik yang dikembangkan oleh Institut Josephson Amerika (dalam Gani, 2000:55):

- a) Jujur: Dapat dipercaya, tidak berbohong, tidak menipu, mencuri, curang dan berbelit-belit
- b) Integritas: Berprinsip, terhormat, jujur, tidak mengorbankan prinsip moral dan tidak bermuka dua
- c) Memegang janji: Memenuhi janji serta mematuhi jiwa perjanjian sebagaimana isinya dan tidak menafsirkan isi perjanjian itu secara sefihak
- d) Setia: Loyal dan taat pada kewajiban yang semestinya harus dikerjakan
- e) Adil: Memperlakukan orang dengan sama, bertoleransi dan menerima perbedaan serta berfikiran terbuka
- f) Perhatian: Memperhatikan kesejahteraan orang lain dengan kasih sayang, memberikan kebaikan dalam pelayanan
- g) Hormat: Orang yang etis memberikan penghormatan terhadap martabat manusia, privasi dan hak menentukan nasib bagi setiap orang
- h) Kewarganegaraan: Kaum profesional sektor publik mempunyai tanggungjawab untuk menghormati dan menghargai serta mendorong perbuatan keputusan yang demokratis



- i) Keunggulan: Orang yang etis memperhatikan kualitas pekerjaannya, seorang profesional sektor publik harus berpengetahuan dan siap melaksanakan wewenang publik
- j) Akuntabilitas: Orang yang etis menerima tanggungjawab atas keputusan, konsekwensi yang diduga dari dan kepastian mereka, dan memberi contoh kepada orang lain
- k) Menjaga kepercayaan publik: Orang-orang yang berada di sektor publik mempunyai kewajiban khusus untuk memelopori dengan cara mencontohkan, untuk menjaga dan meningkatkan integritas dan reputasi proses legislatif.

Selain mematuhi prinsip-prinsip dan berbagai standar pelayanan publik yang perlu dipedomani oleh segenap aparat birokrasi, juga harus diperhatikan adalah sikap dan perilaku yang santun, keramah tamahan dari aparat pelayanan publik baik dalam cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan proses pelayanan maupun dalam hal ketepatan waktu pelayanan. Sehingga pelayanan yang diberikan dapat memuaskan masyarakat yang dilayani. Dalam hal ini, paling tidak ada empat (4) kemungkinan yang bisa terjadi, yaitu:

- 1) *mutual knowledge*: aparat birokrasi yang melayani dan pihak masyarakat yang dilayani sama-sama dapat dengan mudah memahami kualitas pelayanan tersebut.
- 2) *producer knowledge*: pihak aparat birokrasi yang melayani lebih mudah memahami dan mengevaluasi kualitas pelaya-

yanan publik daripada masyarakat pelanggan yang dilayani,

- 3) *consumer knowledge*: masyarakat pelanggan yang dilayani lebih mudah dan lebih memahami dalam mengevaluasi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pelayanan publik.
- 4) *mutual Ignorance* : aparat birokrasi pelayanan publik maupun masyarakat yang dilayani sama-sama tidak tahu dan mendapat kesulitan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan publik .

Ada banyak hal yang dapat dipakai sebagai solusi dalam menghadapi tantangan dan kendala-kendala pelayanan publik. Langkah – langkah strategis tersebut, antara lain: *Pertama*: Merubah tekanan-tekanan sistem pemerintahan yang sifatnya sentralistik otoriter menjadi sistem pemerintahan desentralistik demokratis; *Kedua*: Membentuk asosiasi/ perserikatan kerja dalam pelayanan publik; *Ketiga*: Meningkatkan keterlibatan masyarakat, baik dalam perumusan kebijakan pelayanan publik, proses pelaksanaan pelayanan publik maupun dalam monitoring dan pengawasan pelaksanaan pelayanan publik; *Keempat*: Adanya kesadaran perubahan sikap dan perilaku dari aparat birokrasi pelayanan publik menuju model birokrasi yang lebih humanis (*Post weberian*); *Kelima*: Menyadari adanya pengaruh kuat perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam menunjang efektivitas kualitas pe-

layanan publik; *Keenam*: Pentingnya faktor aturan dan perundang-undangan yang menjadi landasan kerja bagi aparat pelayanan publik; *Ketujuh*: Pentingnya perhatian terhadap faktor pendapatan dan penghasilan (*wages and salary*) yang dapat memenuhi kebutuhan minimum bagi aparat pelayanan publik; *Kedelapan*: Pentingnya faktor keterampilan dan keahlian petugas pelayanan publik; *Kesembilan*: Pentingnya faktor sarana fisik pelayanan publik; *Kesepuluh*: Adanya saling pengertian dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) antara pihak aparat birokrasi pelayanan publik dan masyarakat yang memerlukan pelayanan untuk mematuhi peraturan dan perundang-undangan yang berlaku khususnya dalam pelayanan publik.

## **5. Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik**

Joseph C. Rost berpendapat bahwa kepemimpinan adalah hubungan yang saling mempengaruhi di antara pemimpin dan pengikut (bawahan) yang menginginkan perubahan nyata dan mencerminkan tujuan bersama. Sedangkan Edwin A. Locke menegaskan beberapa indikator dasar kepemimpinan yakni sebagai berikut:

- suatu seni untuk menciptakan kesesuaian paham.
- suatu bentuk persuasi dan inspirasi.
- suatu kepribadian yang memiliki pengaruh.
- suatu tindakan dan perilaku.
- suatu titik sentral proses kegiatan kelompok.

- suatu hubungan kekuatan dan kekuasaan. Dalam hal ini kepemimpinan adalah suatu bentuk hubungan sekelompok orang, hubungan antara yang memimpin dan yang dipimpin.
- sarana pencapaian tujuan.
- suatu hasil interaksi. Kepemimpinan adalah proses sosial yang merupakan hubungan antar pribadi, dimana pihak lain mengadakan penyesuaian; proses saling mendorong dalam mencapai tujuan bersama.
- suatu peranan yang dibedakan.
- suatu inisiatif struktur.

Secara umum, kepemimpinan adalah suatu kewenangan yang disertai kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan untuk menggerakkan orang-orang yang berada dibawah koordinasinya dalam usaha mencapai tujuan. Pemimpin adalah seseorang yang mempunyai kemampuan dalam penyelenggaraan suatu kegiatan organisasi agar kegiatan tersebut dapat terselenggara dengan efisien dan efektif serta bermanfaat. Untuk itu, diperlukan pengaturan mengenai pembagian tugas, cara kerja dan hubungan antara pekerjaan yang satu dengan pekerjaan yang lain agar terjadi ketertiban dalam kegiatan organisasi.

Menurut Martin M. Broadwell, dalam bukunya *Supervisor dan Masalahnya*, pada dasarnya setiap pemimpin (*manager*) apakah dia seorang pemimpin tingkat atas (*to management*),

pemimpin tingkat menengah (*middle management*) dan pemimpin tingkat bawah (*lower management*), wajib melaksanakan empat fungsi, yaitu merencanakan, mengorganisasi, memimpin dan mengawasi.

Ke-empat fungsi dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Perencanaan: suatu hal yang terpenting dari seluruh kegiatan. Perencanaan adalah sarana bagi pemimpin untuk menentukan ke arah mana gerak organisasinya akan dibawa, sulit diharapkan hasil yang baik jika perencanaannya kurang baik, sekalipun pelaksanaan dilakukan secara ketat.
- b. Pengorganisasian adalah istilah yang mempunyai arti yang luas karena menyangkut dua hal, yaitu:
  1. Struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan.
  2. Penempatan tenaga kerja dalam organisasi.
- c. Memimpin adalah kemampuan seseorang untuk mengilhami bawahan agar dapat bekerja untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian, pemimpin akan sukses jika;
  1. pemimpin mempunyai kemampuan untuk memaklumi pandangan orang lain;
  2. pemimpin harus peka terhadap masalah orang lain;
  3. pemimpin harus tanggap terhadap apa yang dikatakan bawahan;
  4. pemimpin harus memiliki kemampuan analisis yang tinggi;

5. pemimpin harus mengetahui kelebihan atau kelemahan dan kesalahannya;
  6. pemimpin harus bersedia menerima tanggung jawabnya.
- d. Mengawasi: fungsi ini adalah suatu yang cukup menentukan, karena dengan mengawasi akan menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang direncanakan. Pada dasarnya pemimpin mengawasi tiga hal, yaitu uang, bahan dan tenaga kerja. Langkah-langkah yang diperlukan dalam mengawasi adalah menentukan standar, ukuran hasil atas dasar standar, dan pengambilan tindakan kebijakan jika diperlukan.

### 5.1 Perilaku Pemimpin Dalam Pelayanan Publik

Perilaku seorang pemimpin dipengaruhi oleh berbagai kondisi, antara lain perilaku sejak lahir (bawaan), melalui pendidikan dan pelatihan, pengalaman organisasi, dan lain sebagainya (bdk. Teori kepemimpinan). Dalam birokrasi, perilaku pemimpin juga dipengaruhi oleh model dan struktur birokrasi. Untuk konteks Indonesia lebih didominasi oleh pola struktur atasan – bawahan, sehingga berkembang budaya “menunggu petunjuk”.

Berdasarkan penelitian para ahli (Fleishmen, Holpin, Wiener, Hemphill dan Coous), ada dua dimensi utama perilaku pemimpin yaitu konsiderasi (*consideration*) dan struktur inisi-

asi (*initiation structure*). Dua macam kecenderungan tersebut mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) **Konsiderasi:** Perilaku pemimpin cenderung kearah kepentingan bawahan. Adapun ciri-ciri perilaku pemimpin dalam hubungannya dengan bawahan adalah:
  - a) ramah tamah;
  - b) mendukung dan membela bawahan;
  - c) mau berkonsultasi;
  - d) mau mendengarkan pendapat bawahan;
  - e) mau menerima usul bawahan;
  - f) memikirkan kesejahteraan bawahan;
  - g) memperlakukan bawahan setingkat dirinya.
- 2) **Struktur Inisiasi:** Perilaku pemimpin yang cenderung lebih mementingkan tujuan organisasi daripada memperhatikan bawahan. Adapun ciri-cirinya yaitu:
  - a) memberikan kritik atas pekerjaan yang jelek;
  - b) menekankan pentingnya pelaksanaan batas waktu tugas-tugas kepada bawahan;
  - c) selalu memberitahu apa-apa yang dikerjakan bawahan;
  - d) selalu memberi petunjuk bawahan bagaimana melakukan tugas;
  - e) memberikan standar tertentu atas pekerjaan;
  - f) meminta bawahan agar selalu menuruti dan mengikuti standar yang telah ditetapkan;

- g) selalu mengawasi apakah bawahan bekerja sepenuh kemampuan.

Mengingat luasnya peran dan tanggung jawab seorang pemimpin dalam birokrasi, maka pemimpin dituntut agar mempunyai pengetahuan yang lebih baik dibandingkan dengan bawahannya, berdedikasi baik, serta pengalaman yang luas dan mempunyai perilaku yang dapat diterima oleh bawahan dan lingkungannya.

Salah satu faktor yang mendukung harapan di atas adalah faktor pendidikan, yaitu usaha sadar dan sistematis dalam rangka mengalihkan pengetahuan seseorang dan nilai – nilai organisasi kepada orang lain (bawahan) yang bersifat formal maupun informal. Proses *transferring* ini amat penting dalam rangka pembinaan watak (*character building*). Menurut Sondang P.Siagian, pembinaan watak adalah bagian integral dari pendidikan yang antara lain untuk:

- mengembangkan kemampuan berfikir secara rasional;
- mengembangkan kemampuan analitik;
- mengembangkan kepekaan terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat pada umumnya;
- menumbuhkan dan mengembangkan nilai-nilai etika;
- menumbuhkan, memelihara dan mengembangkan nilai-nilai estetika;
- mewujudkan kemampuan untuk mampu mandiri;



- menumbuhkan dan memelihara perilaku sosial yang akseptabel bagi warga masyarakat lainnya;
- meningkatkan kemampuan untuk menjadi warga masyarakat yang bukan saja terhormat, akan tetapi memiliki rasa solidaritas sosial yang tinggi;
- mewujudkan persepsi yang tepat tentang peranan dan kedudukan seseorang *vis a vis* orang lain dalam kehidupan komunal;
- menumbuhkan kesadaran yang tebal tentang pentingnya kemampuan bekerja sama dengan orang lain dalam rangka membina kehidupan yang nikmat, baik dalam arti kesejahteraan fisik maupun dalam arti kebahagiaan mental spiritual.

## 5.2 Peran Pemimpin Dalam Pelayanan Publik

Peranan pemimpin sangat penting dalam usaha mencapai tujuan suatu organisasi. Dengan kata lain, keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi sebagian besar sangat ditentukan oleh kualitas kepemimpinan. Di dalam birokrasi (organisasi), kita mengenal tingkatan pemimpin yang terdiri atas:

- pemimpin tingkat atas (*top management*)
- pemimpin tingkat menengah (*middle management*)
- pemimpin tingkat bawah (*lower management*)

Level ini juga menggambarkan perbedaan tugas dan tanggung jawab di dalam birokrasi, sekaligus memerikan indikator evaluasi yang dapat dilakukan.

<b>Tingkatan Manajemen</b>	<b>Kepentingan</b>	<b>Perhatian</b>
<i>Top Leader</i>	Strategik, Visi, Misi, Kerjasama, Tujuan, Kemanusiaan	<i>Dampak</i>
<i>Program / Midlle</i>	Kualitas, Waktu, Tanggapan, Kepuasan Konsumen, Pemborosan	<i>Outcomes</i>
Lower	Kemampuan teknis, kreativitas, kerjasama, SDM	<i>Input – Output</i>

Salah satu peranan pemimpin dalam meningkatkan pelayanan publik adalah memberi motivasi kepada bawahan. Efisiensi dan produktivitasnya yang tinggi dapat dicapai bila pemimpin berperan secara efektif dalam mengkoordinasikan semua bawahan di lingkungannya. Produktivitas adalah kemampuan seseorang untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dalam jangka waktu relatif singkat dan mencapai tingkat hasil yang memuaskan.

Selain itu, pemimpin juga berperan untuk mengubah informasi menjadi pernyataan kebijakan (petunjuk). William N. Dunn (2001), membagi delapan bentuk atau cara untuk mengubah informasi menjadi pernyataan kebijakan, yaitu sebagai berikut:

- Cara otoritatif, pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen dari pihak yang berwenang. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang status yang dicapai ataupun diperoleh pembuat informasi.
- Cara statistik, pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang diperoleh dari sampel. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi bahwa apa yang benar bagi para anggota sampel juga benar bagi seluruh anggota populasi yang tidak tercakup oleh sampel itu.
- Cara klasifikasional, pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari keanggotaan. Informasi diubah menjadi pernyataan kebijakan atas dasar asumsi bahwa apa yang benar bagi suatu kelas individu ataupun kelompok yang tercakup dalam informasi itu juga benar bagi individu atau kelompok yang merupakan (atau diyakini sebagai) anggota di kelas yang bersangkutan.
- Cara intuitif, pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari batin (insight). Informasi diubah menjadi pernyataan kebijakan atas dasar asumsi tentang situasi mental dalam (inner-mental states) dari pembuat informasi tersebut.
- Cara analisentrik, pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari metode. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang validitas metode atau aturan yang diterapkan oleh analisis.

- Cara eksplanatori, pernyataan dibuat atas dasar argumen yang dibuat dari suatu penyebab. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang adanya kekuatan penyebab tertentu (*causes*), dan hasilnya (*effects*).
- Cara pragmatis, pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari motivasi, kasus parallel atau analogi.
- Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang daya pengaruh tujuan, nilai dan dorongan; asumsi tentang kesamaan antara dua kasus pembuatan kebijakan atau lebih; atau asumsi tentang kesamaan hubungan di antara dua atau lebih latar (*settings*) kebijakan.
- Cara kritik nilai, pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari etika. Informasi diubah menjadi pernyataan atas dasar asumsi tentang kebenaran atau kekeliruan, kebaikan atau kejelekan dari kebijakan dan konsekuensi.

## **6. Cara meningkatkan perilaku etis**

Untuk meningkatkan perilaku etis pada organisasi publik yang harus dilakukan adalah menganalisa ide-ide dasar (*basic ideas*), kepercayaan-kepercayaan (*beliefs*) dan perilaku (*attitudes*) yang membimbing anggota organisasi. Adapun cara-cara meningkatkan perilaku etis pada organisasi publik dikemukakan oleh Phillip L Smith “*Establishing an Ethical Environment*” ( dalam Denhardt, 1991: 127) sebagai berikut:

- 1) Kembangkan visi organisasi dan kode etik perilaku secara jelas. Visi harus meliputi misi, deskripsi organisasi yang dapat melaksanakan misi tersebut dan pernyataan tentang sifat pekerjaan yang akan dilaksanakan organisasi
- 2) Komunikasikan visi dan kode etik perilaku secara jelas kepada seluruh anggota.  
Seorang pemimpin harus secara terus menerus melakukan komunikasi untuk menciptakan lingkungan yang etis (beretika). Tugas ini tidak pernah berakhir.
- 3) Pimpinlah bawahan melalui keteladanan  
Seorang pemimpin jangan sampai bertindak berlawanan dengan nilai-nilai etis karena hal tersebut sama saja dengan menyuruh bawahan mengikis nilai-nilai mereka sendiri sebagai manusia. Tak seorang pemimpinpun memiliki hak semacam itu.
- 4) Pantaulah bagian-bagian yang mengandung resiko.  
Setiap bagian organisasi memiliki potensi yang tinggi untuk menjadi favorit atau sebaliknya. Dengan senantiasa memperhatikan bagian ini dan kadang-kadang disertai pertanyaan tajam, akan memberikan kesan bahwa pimpinan peduli tentang apa yang sedang terjadi.
- 5) Bersikap tegas dalam menerapkan peraturan.  
Agar terjadi kepatuhan, bersikaplah tegas dalam menerapkan nilai-nilai tanpa mepedulikan resiko publisitas yang jelek.

## **7. Perubahan Birokrasi: menuju *Good Governance***

Perubahan birokrasi memiliki *multiplier effects* yang sangat luas. Sosok dan perilaku birokrasi yang mencerminkan nilai dan tradisi baru praktik *good governance* dapat mendorong perubahan yang berarti dalam kehidupan pasar dan masyarakat sipil. Kinerja birokrasi pemerintah yang baik dapat membuat pasar menjadi semakin kuat, efisien dan memiliki daya saing yang tinggi untuk berperan dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik.

Penyelenggaraan *good governance* memerlukan perubahan yang menyeluruh pada semua unsur kelembagaan yang terlibat meliputi:

- Pemerintah sebagai representasi Negara.
- Pelaku pasar dan dunia usaha
- Masyarakat sipil

Ketiganya perlu diberdayakan sehingga kesemuanya dapat berperan secara optimal dan saling melengkapi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Birokrasi merupakan lembaga yang paling dominan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dengan posisi yang demikian maka birokrasi memiliki peran yang strategis dalam reformasi birokrasi; seperti merampingkan birokrasi pemerintah baik secara vertikal maupun horizontal serta meng-

ubah perilaku birokrasi sehingga menjadi efisien, responsive dan akuntabel, maka birokrasi pemerintah dapat menyediakan lahan yang sangat subur bagi penguatan masyarakat sipil. Kompleksitas kebutuhan masyarakat dan tuntutan demokrasi yang semakin tinggi dengan sendirinya menciptakan kebutuhan akan adanya masyarakat sipil yang kuat yang akan lebih cepat diwujudkan jika reformasi birokrasi berhasil dilaksanakan.

Reformasi birokrasi selain dapat memperbaiki kinerja birokrasi pemerintah, memperbaiki kinerja pasar dan semakin menguatnya masyarakat sipil. Alokasi sumber daya untuk menjalankan agenda dan program-program reformasi birokrasi akan menghasilkan manfaat yang sangat besar dan merupakan investasi yang sangat berharga dalam mempercepat terwujudnya *good governance*.

Disamping itu, pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang prima juga ditentukan oleh sumber daya manusia aparatur publiknya. Sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan negara harus mendapat perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya, sejak *recruitment*, pengembangan kompetensi, pengembangan karier dan kesejahteraan, serta pemenuhannya, termasuk pengelolannya melalui sistem manajemen kepegawaian negara. Hal tersebut mengandaikan tersedianya aparatur pelayanan publik yang memiliki kompetensi yang terdiri

dari pengetahuan (*knowledge*), keahlian (*skill*), dan tingkah laku (*personal attitude*).

Karena itu, untuk menanggulangi kesan buruk birokrasi selama ini, birokrasi perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya antara lain:

- a) Birokrasi harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindarkan kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan
- b) Birokrasi perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat)
- c) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas, efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d) Birokrasi harus memosisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik dari pada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan
- e) Birokrasi harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) menjadi or-



ganisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa jika struktur organisasi birokrasi lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi maka birokrasi lebih mampu memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien kepada masyarakat. Sebab dengan struktur yang terdesentralisasi akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat, sehingga dengan cepat birokrasi dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat pelanggannya. Sedangkan dalam tataran budaya organisasi birokrasi, perlu dipersiapkan tenaga kerja atau aparat yang benar – benar memiliki kemampuan (*capability*), memiliki loyalitas kepentingan (*competency*), dan memiliki keterkaitan kepentingan (*consistency* atau *coherency*).

Dalam aras kebutuhan tersebut, suatu realitas menarik pada birokrasi dewasa ini adalah peningkatan kemampuan sumber daya aparatur publik, baik melalui studi lanjut ( bahkan sampai tingkat doktoral) maupun melalui *workshop*, pendidikan dan pelatihan dengan berbagai jenis dan jenjang, loka-karya dan penelitian ilmiah. Mengapa menarik ? Kalau dulu, para aparat birokrasi yang ingin studi lanjut harus berebut (menanti) mendapatkan beasiswa 'tugas belajar', sekarang berlomba untuk mendapatkan 'ijin belajar' dengan biaya sendiri demi pengembangan kualitas diri dan kompetisi karier.



## BAB VI

# **REFORMASI BIROKRASI: OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK**

### **1. Mengapa Perlu Reformasi Birokrasi?**

Globalisasi tak hanya menuntut peningkatan peran sektor swasta, tetapi juga menuntut sektor publik untuk memperbaiki kinerjanya dalam rangka melayani kebutuhan pasar global. Dalam konteks kompetisi global tersebut, Indonesia kurang efektif dalam mewujudkan perubahan administrasi karena dominannya aparat birokrasi dan adanya konflik atau kolusi antara birokrasi dan elite politik. Berkenaan dengan orientasi baru birokrasi yang lebih melihat ke pasar, maka diharapkan keputusan didasarkan pada analisis logis dan melihat secara jeli implikasi dari kebijakan pro-pasar untuk legitimasi birokrasi publik, moralitas, dan motivasi pegawai negeri, serta mempertimbangkan manfaat dan kerugiannya bagi masyarakat. Untuk itu, pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan perbedaan mendasar antara sektor publik dan sektor swasta dalam hal tujuan, struktur, norma-norma, meneliti secara kritis pelaksanaan ekonomi, sosial, dan keuntungan serta kerugian administrasi dalam transisi birokrasi, mengidentifikasi siapa

saja yang diuntungkan dan siapa yang tidak diuntungkan dari perubahan birokrasi.

Sebab, tantangan yang besar yang dihadapi administrasi publik di hampir semua negara, adalah prevalensi dari patologi birokrasi, yaitu kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan status-quo dan resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar, sering kali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan sendiri.

Sondang P Siagian (1994) dalam Patologi Birokrasi menyatakan bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi, sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit birokrasi sekaligus. Oleh karena itu ia mengakui adanya patologi birokrasi, yang secara umum dapat dikategorikan kedalam 5 kelompok yang disebabkan karena:

- a. Persepsi, perilaku dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi.
- b. Kurangnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional.
- c. Adanya tindakan aparat birokrasi yang melanggar hukum dan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Adanya perilaku aparat birokrasi yang bersifat disfungsional dan
- e. Adanya situasi internal di berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Patologi birokrasi dan ciri administrasi publik atau juga birokrasi sebenarnya memunculkan hubungan kausalitas sehingga ada yang menyebutnya '*satanic circle*' yang tidak dengan mudah dapat ditemukan akar permasalahannya apalagi menemukan *finale solution*. Khususnya di negara berkembang, Heady (1995) menunjukkan ada lima ciri administrasi publik yang umum ditemukan:

Pertama, pola dasar atau (*basic pattern*) administrasi publik di negara berkembang, bersifat elitis, otoriter, menjauh (*aloof*) atau jauh dari masyarakat dan lingkungannya, serta paternalistik. Kedua, birokrasi di negara berkembang kekurangan (*deficient*) sumber daya manusia untuk menyelenggarakan pembangunan. Kekurangan ini bukan dalam arti jumlah tetapi kualitas. Dalam jumlah justru sebaliknya, birokrasi di negara berkembang mengerjakan orang lebih dari yang diperlukan (*overstaffed*). Yang justru kurang adalah administrator yang terlatih, dengan kapasitas manajemen (*management capacity*) yang memadai, memiliki keterampilan-keterampilan pembangunan (*development skills*), dan penguasaan teknis (*technical competence*).

Ketiga, birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada yang benar-benar menghasilkan (*performance oriented*). Riggs (1964) menyatakannya sebagai preferensi birokrat atas kemanfaatan pribadi (*personal expediency*) ketimbang kepentingan masyarakat (*public principled interest*). Dari sifat seperti ini lahir nepotisme, penya-

lahgunaan kewenangan, korupsi, dan berbagai penyakit birokrasi, yang menyebabkan aparat birokrasi di negara berkembang pada umumnya memiliki kredibilitas yang rendah, dianggap tidak mengenal etika.

Keempat, adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (*discrepancy between form and reality*). Riggs (1964) menyebutkan fenomena umum ini sebagai formalisme, yaitu gejala yang lebih berpegang kepada wujud-wujud dan ekspresi-ekspresi formal dibanding yang sesungguhnya terjadi. Hal ini tercermin dalam penetapan perundang-undangan yang tidak mungkin atau tidak pernah dilaksanakan, peraturan-peraturan yang dilanggar sendiri oleh yang menetapkan, memusatkan kekuasaan meskipun resminya ada desentralisasi dan pen-delegasian kewenangan, melaporkan hal yang baik-baik dan tidak mengetengahkan keadaan yang tidak baik atau masalah yang sesungguhnya dihadapi. Kelima, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat “otonom”, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan publik. Administrasi publik di negara berkembang umumnya belum terbiasa bekerja dalam lingkungan publik yang demokratis.

Selain analisis dari Heady tersebut, menurut pengamatan Wallis (1989), ada dua karakteristik birokrasi pada Negara berkembang. Pertama, di banyak negara berkembang birokrasi sangat dan makin bertambah birokratik. Departemen-departemen, badan-badan, dan lembaga-lembaga birokrasi

berkembang terus. Juga berkembang dan berperan besar badan-badan para-statal yakni badan-badan usaha negara, yang umumnya bekerja tidak efisien dan menjadi sumber dana politik atau pusat terjadinya korupsi. Kedua, unsur-unsur non-birokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga dan hubungan-hubungan primordial lain, seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (*political connections*). Dalam kondisi demikian, reformasi dan revitalisasi publik adalah pekerjaan menghilangkan atau mengurangi kadar kelemahan-kelemahan patologis birokrasi

Secara empiris berbagai patologi birokrasi tersebut dapat dilihat dari berbagai penyalahgunaan kekuasaan dan penyelewengan jabatan seperti penggunaan aset-aset negara (misalnya kendaraan dinas dan fasilitas negara lainnya) untuk kepentingan pribadi atau golongan/kelompok (misalnya mendukung kekuatan politik tertentu) serta korupsi dengan berbagai bentuknya seperti: *bribery* (suap), *nepotism* (nepotisme), *manipulate* (manipulasi) dan *mark-up* nilai proyek (Kridawati dan Faizal, 2006).

Sementara itu Felix A Nigro & Lyod G Nigro dalam bukunya yang berjudul "*Modern Public Administration*" (1984:375-376) menyebutkan ada 8 bentuk kemungkinan penyalahgunaan wewenang yang sering dilakukan aparatur birokrasi publik sebagai berikut:

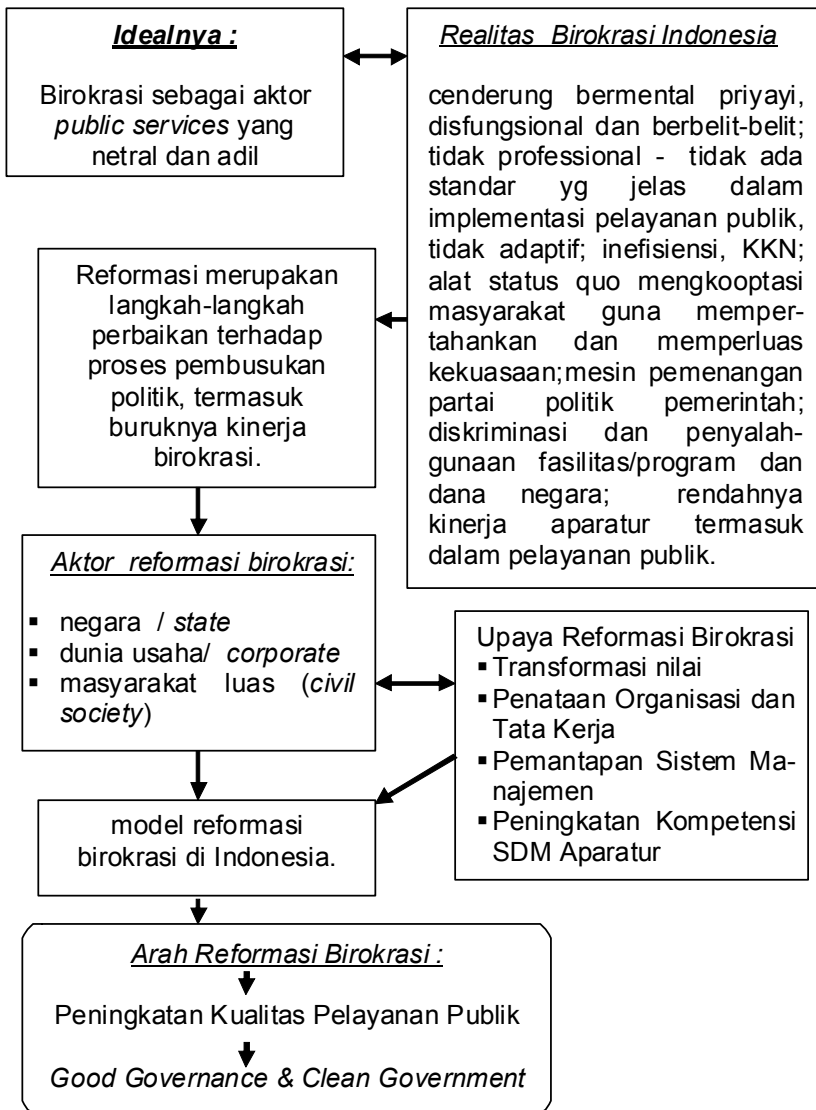
- a. *Dishonesty* (Ketidakjujuran)
- b. *Unethical Behaviour* (Perilaku tidak etis)

- c. *Disregard of the law* (Mengabaikan hukum)
- d. *Favoritism in defining legislative law* (Favoritisme dalam menafsirkan Undang-Undang)
- e. *Unfair treatment of employees* (Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai)
- f. *Gross inefficiency* (Cara yang tidak efisien atau pemborosan)
- g. *Covering up mistakes* (Menutup-nutupi masalah atau kesalahan)
- h. *Failure to show initiative* (Gagal menunjukkan inisiatif).

Berdasarkan uraian diatas jelas bahwa hampir tidak ada birokrasi yang terbebas dari patologi birokrasi mulai dari yang tidak nampak (halus) sehingga orang tidak menduga bahwa seorang pejabat telah melakukan penyelewengan sampai bentuk kasar dan jelas-jelas melanggar hukum. Sebagai contoh dalam bentuk yang tidak nampak (halus) seperti pemalsuan kuitansi SPJ tanpa melakukan perjalanan (fiktif), pembengkakan jumlah/nilai dalam kuitansi atau yang tidak berhubungan dengan uang seperti pemalsuan dokumen, tanda tangan atau pembocoran rahasia jabatan. Sedangkan bentuk yang kasar dan jelas-jelas melanggar hukum seperti sogokan, penyuapan, uang pelicin ataupun berbagai pungutan liar lainnya yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan paling sering dijumpai terutama pada instansi-instansi yang memberikan pelayanan umum, rekomendasi ataupun yang menerbitkan perizinan dan sebagainya.



## Kerangka Pikir Bab ini: Reformasi Birokrasi



## 2. Hakikat Reformasi Birokrasi

Reformasi Birokrasi dimaksudkan untuk pembaharuan dan penyesuaian untuk membentuk kembali pada maksud semula diadakannya birokrasi pemerintah yaitu dengan landasan pengabdian yang total dan sepenuh hati, pikiran dan tenaga untuk publik yang wajib dilayani. Sehingga Reformasi Birokrasi adalah perjuangan untuk menegakkan hukum dan konstitusi, perubahan yang lebih baik dalam moral, kebiasaan dan cara pelayanan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya utk mewujudkan pelaksanaan *good governance*. Birokrasi sebagai organisasi formal memiliki kedudukan dan cara kerja yang terikat dengan peraturan, memiliki kompetensi sesuai jabatan dan pekerjaan, memiliki semangat pelayanan publik, peminahan yang tegas antara milik organisasi dan individu, serta sumber daya organisasi yang tidak bebas dari pengawasan eksternal; Upaya mewujudkan *good governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar, yaitu pemerintah, dunia usaha (swasta), dan masyarakat, yaitu: Pemerintah memainkan peran menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur *governance*; Dunia usaha swasta dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan; Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi, dan politik.

## HAKIKAT REFORMASI BIROKRASI



### *Perubahan Pola Pikir & Perilaku Pelayanan*

Penataan ulang secara bertahap & sistematis dengan *correct* dan *perfect* atas **fungsi utama pemerintah**, meliputi :

- kelembagaan/institusi yg efisien,
- tata laksana yg jelas/transparan,
- diisi SDM yg profesional, mempunyai akuntabilitas tinggi kepada masyarakat,
- serta menghasilkan pelayanan publik yang prima

Krida.Sadhana@Yahoo.Com

Menurut Mustopadidjaja, salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintah yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu, syaratnya adalah “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu ‘birokrasi yang solid, sederhana, profesional, netral, terbuka, demokratis, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku

abdi masyarakat, negara, dan tanah air; dalam mengemban misi perjuangan bangsa dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara”. Dengan demikian, berbagai kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh DPR dan diundangkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah.

Mengapa penekanannya pada reformasi birokrasi? Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam sistem administrasi negara (penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa), dan sesuai pula dengan sifat dan lingkup pekerjaannya, menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak lain. Dengan posisi dan kemampuan sangat besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga mendapat dukungan politis yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha.

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategik seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai atau pun mempertahankan kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa.

## BIROKRASI: *Posisi Stratejik*

- mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis (memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya)
- mendapat dukungan politis yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha.



Selalu ada upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai atau pun mempertahankan kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa.

Bila birokrasi dikuasai = birokrasi tidak netral atau SAKIT

“Birokrasi yang sakit” seperti itu akan menjadi corong dan memberikan kontribusi pada penguasa. Semangat keberpihakannya banyak diarahkan pada kepentingan segelintir orang atau pun kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat; bekerja dengan lamban, tidak akurat, berbelit-belit, dan sudah barang tentu tidak efisien serta memberatkan masyarakat. Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dengan kemampuan profesional yang tinggi tapi tanpa etika dan integritas pengabdian, akan cenderung menjadi tidak konsisten, bahkan arogan, sulit dikontrol, masyarakat menjadi serba tergantung pada biro-

krasi. Birokrasi seperti ini memberikan dampak negatif bagi pengembangan inisiatif masyarakat, tidak efisien dan memberatkan masyarakat; lebih menguntungkan pihak-pihak tertentu (kelompok/golongan).

Reformasi birokrasi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya dirancang sebagai birokrasi yang rasional dengan pendekatan struktural-hirarkikal (*tradisi weberian*). Pendekatan *Weberian* dalam penataan kelembagaan yang berlangsung dalam pendayagunaan aparatur negara hingga dewasa ini, secara klasikal menegaskan pentingnya rasionalisasi birokrasi yang menciptakan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas melalui pembagian kerja hirarkikal dan horisontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya, disertai tata kerja yang legal formal, dan pengawasan yang ketat dalam pelaksanaannya. Sebab itu, dalam pertumbuhannya, birokrasi di Indonesia berkembang secara *vertikal linear*, dalam arti “arah kebijakan dan perintah dari atas ke bawah, dan pertanggungjawaban berjalan dari bawah ke atas”; dan koordinasi yang umumnya dilakukan secara formal sulit dilakukan. Selain itu, birokrasi Indonesia juga diwarnai dengan pendekatan struktural-kultural dengan pengaruh budaya feodalistis yang besar, yang ditandai pula dengan arogansi kekuasaan, sehingga merupakan lahan subur bagi tumbuhnya KKN. Dalam kondisi seperti itu akan sulit bagi Indonesia untuk menghadirkan *good governance*, birokrasinya masih ditandai dengan budaya politik “feodalis-

tik”, tidak mengindahkan etika profesionalisme, berkembangnya neo-KKN, dan bekerja bukan untuk kepentingan masyarakat sebagaimana dicanangkan dalam agenda reformasi birokrasi yang terarah pada perwujudan *good governance* dan *clean government*, serta sebagai salah satu pelaksanaan amanat pembukaan UUD 1945.

Berbagai fenomena di atas mengungkapkan perlunya pelaksanaan reformasi birokrasi secara menyeluruh dan sistematis sebagai bagian dari pembangunan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) yang harus dengan sadar dikembangkan sebagai “wahana perjuangan bangsa dalam mengemban cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Struktur dan perilaku birokrasi yang interdependen dengan faktor-faktor internal (“struktur dan saling hubungan organisasional yang kompleks”) dan eksternal (“berbagai organisasi yang berkembang dalam masyarakat”), membutuhkan pendekatan administrasi negara yang menempatkan lembaga-lembaga pemerintahan negara termasuk birokrasi di dalamnya dalam kedudukan yang setara dengan unsur lainnya dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

### **3. Upaya Reformasi Birokrasi**

Dalam konteks SANKRI (menurut Mustopadidjaja), reformasi birokrasi yang dilakukan harus mencakup keseluruhan

unsur sistem dan perilaku birokrasi, dan langkah-langkah yang dilakukan harus sejalan dengan tantangan lingkungan stratejik dan cepatnya perubahan zaman yang dihadapi. Tuntutan reformasi birokrasi yang berfokus pada peningkatan “daya guna, hasil guna, bersih, dan bertanggung jawab, serta bebas KKN” mengandung makna perlunya langkah-langkah pendayagunaan terhadap sistem birokrasi dan birokrat, dan juga institusi dan individu di luar birokrasi, baik publik maupun privat, termasuk lembaga-lembaga negara dan berbagai lembaga yang berkembang dalam masyarakat, beserta segenap personelya. Semuanya itu dilakukan secara sinergis dan mengindahkan prinsip-prinsip ke-pemerintahan yang baik.

Sebagaimana telah diungkapkan di atas, “administrasi negara” adalah “administrasi” mengenai “negara”; yang dalam konteks NKRI disebut SANKRI. Sebagaimana sistem lainnya, pada SANKRI terdapat unsur-unsur sistemik berikut, (a) tata nilai, yang melandasi dan menjadi acuan perilaku terhadap sistem dan proses birokrasi, (b) struktur (tatanan kelembagaan negara dan masyarakat pada setiap satuan wilayah), (c) proses [manajemen dalam keseluruhan fungsinya, dalam dinamika kegiatan dan entitas publik dan privat (*business and society*)], dengan tujuan tertentu; dan (d) sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu yang berperan menerjemahkan dan mendukung proses sehingga mencapai kinerja tertentu.



Dengan kata lain, upaya reformasi birokrasi dalam tataran system administrasi Negara kesatuan republik Indonesia, meliputi:

1) *Transformasi nilai:*

Tata nilai berperan melandasi, memberikan acuan, menjadi pedoman perilaku, dan menghikmati eksistensi dan dinamika unsur-unsur lainnya dalam sistem administrasi negara termasuk birokrasi. Nilai yang dimaksud adalah berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara, yaitu UUD 1945. Pertanyaannya adalah sejauhmana setiap individu dan institusi di Indonesia mengaktualisasikan dan mewujudkan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi? Dari berbagai diskusi dan lokakarya mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara, banyak orang mengemukakan konsep, gagasan dan ide yang cemerlang tetapi 'masih sebatas wacana' untuk mendapatkan sesuatu, jarang dan atau belum diimplementasikan. Persoalan kita sebenarnya adalah bukan lagi *how to get* tetapi *how to contribute*.

Dalam pembukaan UUD 1945 terkandung dimensi-dimensi nilai yang terdiri dari *dimensi spiritual*: pengakuan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam perjuangan bangsa (alinea tiga); *dimensi cultural*: landasan falsafah negara yaitu Pancasila; dan *dimensi institusional*, berupa cita-cita (alinea dua) dan tujuan bernegara, serta nilai-nilai yang terkandung

dalam bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (alinea empat).<sup>1</sup>

Kemudian Konstitusi negara kita menegaskan bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, berbentuk negara kesatuan dengan sistem dan proses kebijakan yang mengakomodasikan peran masyarakat yang luas (terbuka, partisipatif, dan akuntabel). Pengambilan keputusan politik yang dilakukan secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga-lembaga perwakilan [MPR; DPR(D)] sebagai representasi rakyat bangsa. Berbagai kebijakan pemerintahan tersebut berupa Ketetapan MPR, UU, PP, Perpu, Keppres, dan Perda. Undang-Undang, PP dan Perda tentang substansi masalah publik tertentu ditetapkan pemerintah setelah mendapatkan persetujuan DPR(D) dan pelaksanaannya harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada publik. Seluruh kebijakan tersebut harus terjaga keserasian dan keterpaduannya satu sama lain. Jadi dimensi penting lainnya yang terkandung dalam dimensi-dimensi nilai tersebut yaitu “kepastian hukum, demokrasi, kebersamaan, partisipasi, keterbukaan, desentralisasi kewenangan serta pengawasan dan pertanggungjawaban”.<sup>2</sup> Dalam hubungan itu, KKN tidak hanya meng-

---

<sup>1</sup> Administrasi negara adalah “administrasi mengenai negara” dalam keseluruhan kompleksitas unsur dan dinamika baik dalam unsur administrasi maupun unsur negara, serta dalam interaksi antar unsur tersebut (Mus-topadidjaja AR, Dimensi-Dimensi Pokok SANKRI, 2003).

<sup>2</sup> Mustopadidjaja AR, Kompetensi Aparatur Dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Ceramah Perdana Pada Program Pasca Sarjana, Jakarta, STIA-LAN, RII, 2002.

andung pengertian penyalahgunaan kekuasaan ataupun kewenangan yang mengakibatkan kerugian keuangan dan aset negara, tetapi juga setiap kebijakan dan tindakan yang menimbulkan depresiasi nilai publik, baik tidak sengaja atau pun terpaksa.

Dimensi-dimensi nilai itu pulalah yang harus kita aktualisasikan dalam dan melalui reformasi birokrasi dalam berbagai aspeknya, dengan penyusunan visi, misi, dan strategi yang tepat dan efektif. Hal itu juga mengindikasikan diperlukannya suatu “*grand strategy*” dalam penataan birokrasi secara sistemik, yang mempertimbangkan bukan saja keseluruhan kondisi internal birokrasi tetapi juga permasalahan dan tantangan strategik yang dihadapkan lingkungannya.

## 2) *Penataan Organisasi dan Tata Kerja.*

Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana; dan diarahkan pada terbangunnya sosok birokrasi yang ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggung jawaban, terbuka, dan aksesif; serta terjalin dengan jelas satu sama lain sebagai satu kesatuan birokrasi nasional dalam SANKRI. Seiring dengan itu, penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antar aparatur, serta antara aparatur dengan masyarakat dikembangkan terarah pada penerapan pelayanan

prima, dan mendorong peningkatan produktivitas kegiatan pelayanan aparatur dan masyarakat.

Dari kebijakan reformasi dalam penataan kepegawaian ini diharapkan dapat mewujudkan organisasi yang memenuhi ciri – ciri sebagai berikut:<sup>3</sup>

- a) Mempunyai strategi yang jelas: Syarat penting untuk itu adalah adanya visi dan misi yang jelas sehingga design organisasi benar – benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dengan memperhatikan keseimbangan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat.
- b) Organisasi *flat* : struktur organisasinya berhirarki pendek, sehingga proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat, lebih efisien, dan komunikasi lebih lancar.
- c) Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan secara horisontal.

Dengan demikian, *span of control*-nya berada pada posisi ideal; teknik *regrouping* memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi (mendukung terwujudnya *institutional coherence*) karena tugas – tugas yang beresesuaian tidak perlu dipecah-pecah kedalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi.

---

<sup>3</sup> Feisal Tamin, 2004, *Reformasi Birokrasi*, Blantika, Jakarta, hlm. 106-109

- d) Organisasi bersifat jejaring (*networking*)  
Model organisasi seperti ini dapat bertahan dalam iklim yang kompetitif karena adanya *sharing of experiences* (berbagi pengalaman), *sharing of benefits* (berbagi keuntungan dari kerja sama), dan *sharing of burdens* (berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proporsional)
- e) Organisasi bersifat fleksibel dan adaptif: agar mampu mengikuti setiap perubahan yang terjadi, terutama berhadapan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, kebutuhan masyarakat dan volume kerja. Fleksibilitas organisasi diimplementasikan dalam struktur, sistem dan proses, serta perilaku aparturnya.
- f) Organisasi banyak diisi jabatan – jabatan fungsional  
Maksudnya, sumber daya aparatur terdiri dari pejabat – pejabat yang memiliki kompetensi dan profesionalitas serta etos kerja tinggi dalam pelaksanaan tugasnya. Sebaliknya, jabatan struktural dibentuk dalam rangka mewadahi tugas – tugas manajerial, sehingga disederhanakan hanya untuk level pimpinan saja.
- g) Organisasi menerapkan strategi “*Learning Organization*”  
Maksudnya, organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan – tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan serta kemajuan yang sangat cepat. Dengan demikian,

organisasi akan mampu beradaptasi dalam perubahan yang terjadi, sehingga tetap eksis dan diperhitungkan.

Kebijakan perampingan/penataan ulang kelembagaan Pemerintah Daerah diatur dalam peraturan pemerintah daerah berdasar mulai dari adanya Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000 dan diatur kembali dalam Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Kemudian ditata lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Melalui penyederhanaan tersebut diharapkan organisasi Perangkat Daerah tidak terlalu besar dan melebar. Hal ini disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah dengan melihat fungsi, tugas dan beban kerja yang dipadukan dengan jumlah penduduk dan luas wilayah sebagai sasaran produknya. Dengan kata lain, daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerahnya dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah atau dengan pihak ketiga.

Pada kenyataannya, harapan ideal tersebut di atas tidak selalu menjadi kenyataan. Banyak faktor yang menyebabkan hal tersebut, diantaranya adalah kapabilitas sumber daya manusia sebagai implementor dan intervensi dari berbagai kepentingan para pihak. Namun demikian, upaya mewujudkan

*good governance* dan *clean government* akan terus dan terus dilakukan.

### 3) *Pemantapan Sistem Manajemen.*

Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, pengembangan sistem manajemen pemerintahan diprioritaskan pada revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang kondusif, transparan, impersonal, dan akuntabel, disertai dukungan sistem informatika yang sudah terarah pada pengembangan *e-administration* atau *e-government*. Peran birokrasi lebih difokuskan sebagai agen pembaharuan, sebagai motivator dan fasilitator bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya serta meningkatnya kompetensi masyarakat dan dunia usaha. Dengan demikian, dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu kepada terwujudnya masyarakat maju, mandiri, dan berdaya saing tinggi.

### 4) Peningkatan Kompetensi SDM Aparatur.

Sosok aparatur yang dituntut dewasa ini penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, netral, rasional, demokratis, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme

aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik sebagai berikut: (a) mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan bernegara, (b) memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, (c) berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif, dan inovatif, (d) disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, (e) memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas), (f) memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan (g) memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas. Selain itu perlu pula diperhatikan *reward system* yang kondusif, baik dalam bentuk gaji maupun perkembangan karier yang didasarkan atas sistem merit. Mengantisipasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara juga perlu mengacu pada standar kompetensi internasional (*world class*).

Perilaku buruk dari birokrasi pemerintah seringkali muncul karena adanya *mindset* yang salah, yang mendorong para pejabat melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat. Perubahan *mindset* menjadi keniscayaan apabila kita ingin mewujudkan perilaku baru dari birokrasi publik dan melahirkan sosok pejabat birokrasi publik yang berbeda dengan yang sekarang ini.



## *Reformasi Birokrasi: Optimalisasi Pelayanan Publik*

Arah reformasi birokrasi Indonesia: memperhitungkan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika sosial ekonomi masyarakat universal seperti berikut ini:



<b>Gejala Lama</b>	<b>Sekarang/Reformasi</b>
<i>Unskilled work</i> (pekerjaan tanpa keahlian)	<i>Knowledge work</i> (pekerjaan dengan keahlian)
<i>Meaningless repetitive task</i> (pekerjaan berulang tak bermakna)	<i>Innovation and caring</i> (menemukan cara baru dan punya kepedulian)
<i>Individual work</i> (pekerjaan perorangan)	<i>Team work</i> (pekerjaan kelompok)
<i>Functional-based work</i> (pekerjaan berbasis fungsional)	<i>Project-based work</i> (pekerjaan berbasis proyek)
<i>Single skilled</i> (satu bidang keahlian)	<i>Multiskilled</i> (Beragam keahlian)
<i>Power of bosses</i> (Atasan berkuasa)	<i>Power of customers/public/stakeholder</i> (Konsumen/publik berkuasa)
<i>Coordination from above</i> (Koordinasi dari atas)	<i>Coordination among peers</i> (Kordinasi antar rekan kerja)

Sumber: Gifford and Pinchot, 1993

Pengembangan budaya baru yang sesuai dengan visi dan misi birokrasi sebagai agen pelayanan publik harus dilakukan. Orientasi pelayanan hanya akan dapat dikembangkan apabila budaya kekuasaan yang selama ini berkembang di dalam birokrasi digusur dengan budaya pelayanan.

Nilai, tradisi dan misi birokrasi publik sebagai agen pelayanan harus ditumbuh kembangkan pada semua pejabat birokrasi. Misi melayani warga harus ditanamkan pada setiap orang dalam birokrasi sejak dini, yaitu sejak mereka masuk

pertama kali dalam birokrasi pemerintah. Hanya dengan membangun budaya baru yang menempatkan birokrasi sebagai agen pelayanan maka upaya untuk membenahi aspek-aspek lain kehidupan birokrasi akan dapat berjalan dengan baik. Di samping itu symbol, nilai dan tradisi baru yang menempatkan birokrasi sebagai agen pelayanan harus dilembagakan dalam kehidupan birokrasi sehingga memiliki kekuatan normatif.

#### **4. Prinsip – prinsip Reformasi Birokrasi**

Dalam pengembangan keseluruhan strategi tersebut, reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan baik di pusat maupun di daerah-daerah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip berikut:

a. *Demokrasi dan pemberdayaan.*

Demokrasi tidak hanya mempunyai makna dan berisikan kebebasan, tetapi juga tanggung jawab; demokrasi sesungguhnya kearifan dalam memikul tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan bersama, yang dilakukan secara berkeadaban. Dalam rangka itu, birokrasi dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan, tidak harus berupaya melakukan sendiri, tetapi mengarahkan (*“steering rather than rowing”*), atau memilih kombinasi yang optimal antara *steering* dan *rowing*.

Dalam hal ini, sesuatu yang sudah bisa dilakukan oleh masyarakat, tidak perlu dilakukan lagi oleh pemerintah. Untuk memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggung jawab pembangunan, peran pemerintah dapat *direinvesting* antara lain melalui:

- a) pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat,
- b) perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan
- c) pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

b. *Pelayanan.*

Pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku “melayani, bukan dilayani”, “mendorong, bukan menghambat”, “mempermudah, bukan mempersulit”, “sederhana, bukan berbelit-belit”, “terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang”. Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya “mela-

yani publik”, harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara.

Feizal Tamin<sup>4</sup> mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan koreksi atas mental birokrat yang telah terbiasa mendapatkan pelayanan (dilayani pejabat yang eselonnya lebih rendah dan ini dianggap sebagai sesuatu yang wajib dilakukan oleh pejabat tersebut). Sejalan sengan semangat reformasi, kebiasaan ini perlu dipertimbangkan kembali, sehingga tidak terkesan jalur komando atau komunikasi perintah satu arah (dari atas ke bawah). Manajemen kualitas pelayanan mengajarkan bahwa apapun bentuknya dan bagaimanapun situasinya, sebagai aparatur pelayanan, tidak ada alasan sedikitpun untuk tidak berusaha memuaskan pelanggannya. Karena itu, paradigma dilayani oleh yang bereselon lebih rendah nampaknya tidak relevan lagi dengan semangat reformasi yang telah dikumandangkan.

c. *Transparansi.*

Dalam hal ini, aparatur dan sistem manajemen publik harus mengembangkan keterbukaan dan sistem akuntabilitas, serta bersikap terbuka untuk mendorong para pimpinan dan seluruh sumber daya manusia di dalamnya berperan dalam mengamalkan dan melembagakan kode etik dimaksud, serta dapat menjadikan diri mereka sebagai panutan masyarakat

---

<sup>4</sup> *ibid*

sebagai bagian dari pelaksanaan pertanggung-jawaban kepada masyarakat dan negara.

Upaya pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha, peningkatan partisipasi dan kemitraan, selain memerlukan keterbukaan birokrasi pemerintah, juga memerlukan langkah-langkah yang tegas dalam mengurangi peraturan dan prosedur yang menghambat kreativitas dan otoaktivitas, serta memberi kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berperanserta dalam proses penyusunan peraturan kebijaksanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Pemberdayaan dan keterbukaan dapat lebih mendorong akuntabilitas dalam pemanfaatan sumber daya, dan adanya keputusan-keputusan pembangunan yang benar-benar diarahkan sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat, serta dilakukan secara riil dan adil sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat.

d. *Partisipasi.*

Masyarakat diikutsertakan dalam proses menghasilkan *public good and services* dengan mengem-bangkan pola kemitraan dan kebersamaan, dan bukan semata – mata dilayani. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (“*empowering rather than serving*”), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan.

Konsep pemberdayaan (“*empowerment*”) juga selalu dikaitkan dengan pendekat-an partisipasi dan kemitraan dalam

manajemen pembangunan, dan memberikan penekanan pada desentralisasi dalam proses pengambilan keputusan agar diperoleh hasil yang diharapkan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hubungan ini perlu dicatat pentingnya peranan keswadayaan masyarakat, dan menekankan bahwa fokus pembangunan yang hakiki adalah peningkatan kapasitas perorangan dan kelembagaan ("*capacity building*"). Jangan diabaikan pula penyebaran informasi mengenai berbagai potensi dan peluang pembangunan nasional, regional, dan global yang terbuka bagi daerah; serta privatisasi dalam pengelolaan usaha-usaha negara.

e. *Kemitraan.*

Kemitraan merupakan kondisi prasyarat dalam membangun masyarakat yang modern yang terarah pada peningkatan mutu dan efisiensi serta produktivitas usaha amat penting, khususnya dalam pengembangan dan penguasaan teknologi dan manajemen produksi, pemasaran, dan informasi.

Untuk itu, Pemerintah berperan menciptakan iklim usaha dan kondisi lingkungan bisnis melalui berbagai kebijakan dan perangkat perundang-undangan yang mendorong terjadinya kemitraan antarskala usaha besar, menengah, dan kecil dalam produksi dan pemasaran barang dan jasa, dan dalam berbagai kegiatan ekonomi dan pembangunan lainnya, serta pengintegrasian usaha kecil ke dalam sektor modern dalam eko-

nomi nasional, serta mendorong proses pertumbuhannya. Dalam proses tersebut adanya kepastian hukum sangat diperlukan.

f. *Desentralisasi.*

Desentralisasi merupakan wujud nyata dari otonomi daerah, merupakan amanat konstitusi, dan tuntutan demokratisasi dan globalisasi. Dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, otonomi dilaksanakan dengan pelimpahan kewenangan yang luas kepada daerah Kabupaten/Kota, dan Daerah Provinsi berperan lebih banyak dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi, termasuk urusan lintas Kabupaten/ Kodya yang memerlukan penyelesaian secara terkoordinasi. Penguatan kelembagaan sangat diperlukan dalam mewujudkan format otonomi daerah, termasuk kemampuan dalam proses pengambilan keputusan. Ini adalah langkah yang tepat, sebab perubahan-perubahan yang cepat di segala bidang pembangunan menuntut pengambilan keputusan yang tidak terpusat, tetapi tersebar sesuai dengan fungsi, dan tanggung jawab yang ada di daerah.

g. *Konsistensi kebijakan, dan kepastian hukum.*

Hal ini mutlak diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, meskipun sulit diwujudkan di tengah kemajemukan, merajalelanya KKN termasuk *money politics*, berbagai ketidak pastian perkembangan lingkungan,

dan menajamnya persaingan. Kepastian hukum merupakan indikator profesionalisme dan syarat bagi kredibilitas pemerintahan, sebab bersifat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta dalam pengembangan hubungan internasional. Tegaknya kepastian hukum juga mensyaratkan kecermatan dalam penyusunan berbagai kebijakan pembangunan. Sebab berbagai kebijakan publik tersebut pada akhirnya harus dituangkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum, dan harus mengandung kepastian hukum.

Untuk menjamin adanya pemerintah yang bersih (*clean government*) serta pemerintahan yang baik (*good governance*), maka pelaksanaan pembangunan hukum harus memenuhi asas-asas kewajiban prosedural (*fairness*), pertanggungjawaban publik (*accountability*) dan dapat dipenuhi kewajiban untuk peka terhadap aspirasi masyarakat (*responsibility*). Untuk itu, dukungan dari penyelenggara negara secara nyata (*political will*) merupakan faktor yang menentukan terlaksananya pembangunan hukum secara konsisten dan konsekuen. Di samping itu koordinasi yang baik antara institusi pemerintah yang mengelola hukum dan perundangan, dengan perguruan tinggi serta LSM dalam menyusun langkah-langkah pembenahan reformasi hukum sangat diperlukan, utamanya dalam menyusun rancangan dasar dan strategi (*grand design*) reformasi hukum yang berkesinambungan.



h. *Akuntabilitas.*

Akuntabilitas yang sebelumnya hanya terkait pada akuntabilitas keuangan dirasakan tidak dapat memberikan rasa puas di kalangan masyarakat. Akuntabilitas yang bukan hanya menyangkut aspek keuangan harus dapat diselenggarakan oleh seluruh instansi pemerintahan. Dalam hubungan itu, masyarakat harus dapat memperoleh informasi yang lengkap mengenai kegiatan instansi penyelenggara pelayanan publik melalui laporan akuntabilitas pemerintah.

Secara filosofis, akuntabilitas muncul dari adanya kekuasaan yang berupa *amanah*, sehingga pihak yang diberikan amanah harus memberikan laporan atas tugas yang telah dipercayakan kepadanya, dengan mengungkapkan segala sesuatu yang dilakukan, dilihat, dirasakan yang mencerminkan keberhasilan dan kegagalan. Secara internal, dapat pula diidentifikasi akuntabilitas spiritual seseorang. Dalam hubungan ini akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang seorang kepada Tuhannya mengenai segala sesuatu yang dijalanakannya, hanya diketahui dan difahami yang bersangkutan. Sedangkan dari sisi eksternal, yaitu akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas eksternal mencakup pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber-sumber daya pemerintah yang lain, kewenangan, dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas eksternal lebih

mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian dari faktor eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja.

Dengan penerapan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah maka keberpihakan birokrasi pada kepentingan masyarakat akan menjadi lebih besar serta dapat mempertahankan posisi netralnya. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah ini akan menjadi semacam sistem pengendalian intern bagi birokrasi.

Perbandingan dari sistem birokratis ke Sistem Pemerintahan Enterpreneur ( arah reformasi birokrasi ) sbb:

<b>Sistem Birokratis</b>	<b>Sistem Pemerintahan Enterpreneur</b>
<i>Rowing</i> (Mendayung/bekerja sendiri)	<i>Steering</i> (Menyetir/mengarahkan)
<i>Service</i> (Melayani)	<i>Empowering</i> (Memberdayakan )
<i>Monopoly</i> (Menguasai sendirian)	<i>Competition</i> (Ada persaingan)
<i>Rule-driven</i> (Digerakan oleh aturan)	<i>Mission-driven</i> (Digerakkan oleh misi)
<i>Budgeting inputs</i> (Menunggu anggaran)	<i>Funding outcomes</i> (Menghasilkan dana)
<i>Bureaucracy-driven</i> (Dikendalikan birokrat)	<i>Customer-driven</i> (Dikendalikan pelanggan/pembayar pajak)
<i>Spending</i> (Pengeluaran)	<i>Earning</i> (Penghasilan/tabungan)
<i>Curing</i> (Penyembuhkan)	<i>Preventing</i> (Pencegahan)
<i>Hierarchy</i> (Berjenjang)	<i>Teamwork /participation</i> (Pelibatan/kerja kelompok)
<i>Organization</i> (Organisasi, lembaga)	<i>Market</i> (Pasar, keseimbangan orang banyak)

Sumber: Frederickson, 1997:6

Untuk mengkritisi dan meninjau kembali struktur pemerintahan di daerah perlu dilakukan *performance review* antara lain:

1. Meninjau kembali misi atau tupoksi dari setiap satuan birokrasi yang ada untuk dinilai relevansinya dengan visi pembangunan daerah dan misi pemerintah kabupaten dan kota. Caranya dapat dilakukan dengan meminta semua satuan birokrasi yang ada untuk mendefinisikan misinya dengan jelas kemudian mengevaluasinya secara kritis apakah terjadi tumpang tindih dan kekaburan misi.
2. Review terhadap fungsi dan aktivitas yang ada. Fungsi dan aktivitas yang tidak memiliki kontribusi yang jelas terhadap misi harus dibuang, aktivitas yang perlu dipertahankan hanyalah aktivitas yang dinilai menguntungkan ketika diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah.
3. Menilai apakah struktur yang telah ada memadai untuk melaksanakan kegiatan tersebut. Dengan kata lain, *rightsizing* apabila memang perlu harus dilakukan agar birokrasi itu dapat melakukan misinya secara optimal.

Dengan melakukan *performance review* secara periodik maka relevansi dan efisiensi struktur birokrasi pemerintahan dapat dipertahankan. Pemerintah dapat mencurahkan energinya pada pencapaian misi dan menghindari penghamburan energy untuk hal-hal yang diluar misinya. Dengan demikian,

pemerintah dapat lebih berkonsentrasi pada core business-nya sehingga pencapaian misi dan visi pemerintah akan dapat dilakukan secara lebih cepat.

Restrukturisasi baik secara vertikal ataupun horizontal sangat diperlukan agar birokrasi pemerintah dapat lebih menjadi efisien, efektif dan responsive terhadap dinamika social, politik dan ekonomi yang ada di dalam masyarakat. Perubahan budaya, struktur dan prosedur birokrasi akan menjadi lebih efektif dan cepat memperbaiki kinerja birokrasi kalau diikuti dengan perubahan system insentif dan pengembangan pegawai yang sesuai dan kondusif dengan perubahan budaya dan struktur yang diperkenalkan. Perubahan system insentif yang menghargai kinerja dapat menciptakan motivasi bagi para pejabat birokrasi untuk memperbaiki kinerjanya.

Dengan kata lain, upaya reformasi birokrasi menjadi usaha mendesak mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan. Beberapa poin berikut ini adalah langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk menuju reformasi birokrasi.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Erry Riyana Hardjapamekas, 2003, Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang, Disampaikan Pada Acara Seminar Dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII Yang Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan HAM, Denpasar, 15 Juli

*Langkah internal:*

1. Meluruskan orientasi  
Reformasi birokrasi harus berorientasi pada demokratisasi dan bukan pada kekuasaan. Perubahan birokrasi harus mengarah pada amanah rakyat karena reformasi birokrasi harus bermuara pada pelayanan masyarakat.
2. Memperkuat komitmen  
Tekad birokrat untuk berubah harus ditumbuhkan. Ini prasyarat penting, karena tanpa disertai tekad yang kuat dari birokrat untuk berubah maka reformasi birokrasi akan menghadapi banyak kendala. Untuk memperkuat tekad perubahan di kalangan birokrat perlu ada stimulus, seperti peningkatan kesejahteraan, tetapi juga ketegasan dalam memberikan *punishment* bagi mereka yang membuat kesalahan .
3. Membangun kultur baru  
Konotasi negatif birokrasi seperti mekanisme dan prosedur kerja berbelit – belit dan penyalahgunaan status perlu diubah. Dilakukan pembenahan kultur dan etika birokrasi dengan konsep transparansi, melayani secara terbuka, serta jelas kode etiknya.
4. Rasionalisasi  
Struktur kelembagaan birokrasi cenderung gemuk dan tidak efisien. Rasionalisasi kelembagaan dan personalia menjadi penting dilakukan agar birokrasi menjadi ramping dan lincah dalam menyelesaikan permasalahan serta

dalam menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat, termasuk kemajuan teknologi informasi.

5. Memperkuat payung hukum  
Upaya reformasi birokrasi perlu dilandasi dengan aturan hukum yang jelas. Aturan hukum yang jelas bisa menjadi koridor dalam menjalankan perubahan-perubahan .
6. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia  
Sumber daya manusia yang handal dan profesional merupakan kunci suksesnya reformasi birokrasi. Untuk itu diperlukan penataan sistem kepegawaian dan pola rekrutmen, sistem penggajian, pelaksanaan pelatihan, dan peningkatan kesejahteraan.
7. Reformasi birokrasi dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah perlu dilakukan:
  - a) Pelaksanaan otonomi daerah menuntut pembagian sumber daya yang memadai. Karena selama ini pendapatan keuangan negara ditarik ke pusat, sekarang sudah dimulai dan harus terus dilakukan distribusi lokal. Karena terdapat kesenjangan dalam sumber daya lokal, maka *power sharing* mudah dilakukan tapi *reventte sharing* lebih sulit dilakukan.
  - b) Kesiapan daerah untuk diberdayakan, karena banyak urusan negara yang perlu diserahkan ke daerah. Kecenderungan swasta berperan sebagai pemain utama, tentu memberi dampak kompetisi berdasarkan profesionalitas.

*Langkah eksternal:*

1. Komitmen dan keteladanan elit politik

Reformasi birokrasi merupakan pekerjaan besar karena menyangkut sistem besar negara yang mengalami tradisi buruk untuk kurun yang cukup lama. Untuk memutus tradisi lama dan menciptakan tatanan dan tradisi baru, perlu kepemimpinan yang kuat dan yang patut diteladani. Kepemimpinan yang kuat berarti hadirnya pemimpin-pemimpin yang berani dan tegas dalam membuat keputusan. Sedangkan keteladanan adalah keberanian memberikan contoh kepada bawahan dan masyarakat.

2. Pengawasan masyarakat

Reformasi birokrasi akan berdampak langsung pada masyarakat, karena peran birokrasi yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada tataran ini masyarakat dapat dilibatkan untuk mengawasi kinerja birokrasi.

Menurut Syafuan Rozi, Model Reformasi Birokrasi<sup>6</sup> dapat dilakukan dengan memperhatikan hal – hal berikut:

- Perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional-hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan; memiliki semangat

---

<sup>6</sup> Syafuan Rozi, PPW LIPI, th. 2000

pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atas. Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, pelayanan tanpa diskriminatif.

- Birokrasi yang propartisipan-otonomus bukan komando-hirarkis. Birokrasi Indonesia ke depan perlu mendukung dan melakukan peran pemberdayaan dan membebaskan masyarakat untuk berkarya dan berkeaktivitas. Perlu dikurangi kadar pengawasan dan represi terhadap hak ekspresi masyarakat. Perlu ditinggalkan cara-cara penguasaan masyarakat lewat kooptasi kelembagaan dan dihindari sikap dominasi.
- Birokrasi bertindak profesional terhadap publik. Berperan menjadi pelayan masyarakat (*public servant*); transparansi biaya dan tidak terjadi pungutan liar; PNS memberikan informasi dan transparansi sebagai hak masyarakat dan bisa dimintai pertanggung-jawabannya (*public accountability*) lewat dengar pendapat (*hearing*) dengan legislatif atau kelompok kepentingan; pemberdayaan publik dan mendukung terbangunnya proses demokratisasi.
- Birokrasi yang saling bersaing antar bagian dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas dalam melayani publik secara kompetitif, bukan minta dilayani atau membebani



masyarakat dengan pungutan liar, salah urus, dan ketidakpedulian.

- Birokrasi yang melakukan rekrutmen sumber daya manusianya melalui seleksi *fit and proper test*, bukan mengangkat staf atau pimpinan karena alasan kolusi dan nepotisme.
- Birokrasi yang memberikan *reward merit system* (memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai pencapaian prestasi) bukan *spoil system* (hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif dan kurang mendidik, pola *reward* dan *punishment* kurang berjalan).
- Birokrasi yang bersikap netralitas politik, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan partai politik tertentu.

<b>Model Reformasi Birokrasi Untuk Indonesia</b>		
↓		
DIMENSI	MODEL LAMA BIROKRASI	MODEL BARU BIROKRASI
Kultur dan struktur kerja	Irasional -hirarkis	Rasional-egaliter
Hubungan kerja	Komando-intervensionis	Partisipan -outonomus
Sikap terhadap publik		
Pola Rekrutmen, pengawasan & Penghargaan	<i>Spoil System</i> (Nepotisme, diskriminasi, <i>reward</i> berdasarkan ikatan primordial –suku, ras, agama)	<i>Merit System</i> (pengangkatan karena keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)
Model Pelayanan	Tidak Ada Kompetisi dalam Pelayanan	Kompetitif dalam Memberikan Pelayanan
Keterkaitan dengan Politik	Birokrasi Berpolitik	Netralitas Politik Birokrasi

*Model Reformasi Birokrasi, Syafuan Rozi, PPW LIPI, th. 2000*

## **5. Reformasi Birokrasi: Menuju Pelayanan Prima**

Seperti sudah dijelaskan, bahwa hakikat reformasi birokrasi adalah perubahan pola pikir dan perilaku pelayanan menuju *good governance* dengan mengedepankan kualitas pelayanan atau lebih dikenal dengan Pelayanan Prima (*exellent services*). Hal ini dilakukan dengan mengadakan penataan ulang secara bertahap dan sistematis dengan *correct* dan *perfect* atas fungsi utama pemerintah, meliputi: a) kelembagaan/institusi yang efisien, b) tata laksana yang jelas/ transparan, c) SDM yang profesional, mempunyai akuntabilitas tinggi kepada masyarakat, d) serta menghasilkan pelayanan publik yang prima

Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan. Selain itu dalam era globalisasi yang ditandai dengan ketatnya persaingan di segala bidang, maka organisasi publik akan dapat bertahan dan berkembang bila mengetahui apa yang terbaik bagi pelanggannya. Seperti pendapat (Thoha, 1998) yang mengatakan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kola-

boratif dan dialogis serta dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis dan *efisien* sehingga bisa terhindar dari *mal-administrasi*.

Pelayanan masyarakat bisa dikatakan baik (*profesionalisme*) bila masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan pelayanan dan dengan prosedur yang tidak panjang, biaya murah, waktu cepat dan hampir tidak ada keluhan yang diberikan kepadanya. Kondisi tersebut dapat terwujud bilamana organisasi publik didukung oleh sumber daya manusia yang mumpuni baik dari kualitas maupun kuantitas, disamping juga adanya sumber daya peralatan dan sumber daya keuangan yang memadai.

Pembenahan aparatur publik menjadi langkah awal yang strategis terhadap percepatan terwujudnya *good governance*. Karena itu pemerintah memberikan prioritas pada reformasi birokrasi sebagai bagian dari tindakan konkret dalam membangun *good governance*. Penyelenggaraan pelayanan publik menjadi *core business* dari birokrasi pemerintah. Dengan berhasil memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik menjadi efisien, responsif, partisipatif dan akuntabel maka pemerintah bukan hanya dapat memperbaiki kinerja birokrasi tetapi juga membangun *good governance*. Dengan menjadikan praktek pelayanan publik sebagai pintu masuk dalam membangun *good governance* maka diharapkan toleransi terhadap praktik *mal-administrasi (bad governance)* yang semakin luas dapat dihentikan.

## 5.1 Paradigma Pelayanan Prima

Paradigma pelayanan merupakan sekumpulan asumsi atau anggapan yang memungkinkan seseorang menciptakan realitasnya sendiri, sehingga ia dapat melakukan pembalikan mental model dari kebiasaan dilayani menjadi kebiasaan melayani. Misalnya dari kebiasaan tingkat pejabat yang bereselon lebih tinggi dilayani pejabat yang eselonnya lebih rendah. Melalui paradigma ini kebiasaan merubah menjadi pejabat yang eselonnya lebih tinggi memfasilitasi pejabat yang eselonnya lebih rendah sehingga semua aparatur merasa memiliki dan bertujuan pada kesuksesan mencapai tujuan bersama.<sup>7</sup>

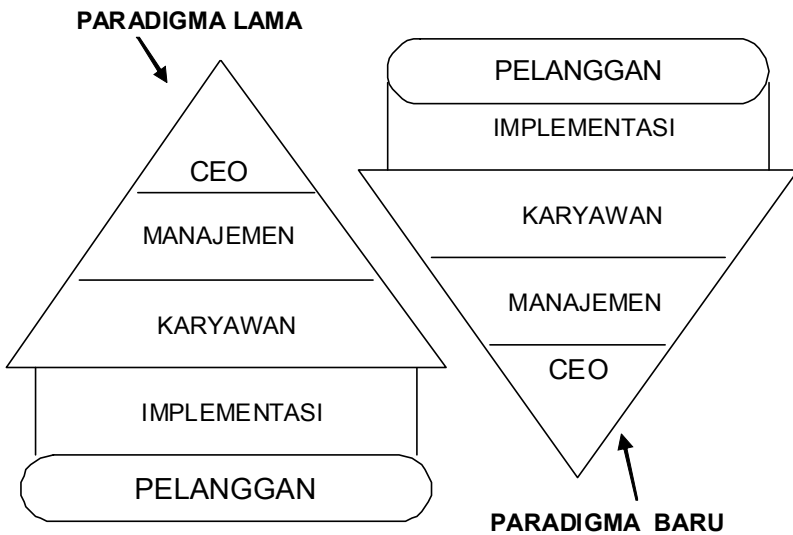
Paradigma merupakan sekumpulan asumsi atau anggapan yang memungkinkan seseorang menciptakan realisasi sendiri (Tjiptono F., 1997). Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat dalam agenda *reinventing Government* adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya *a smaller, better, faster and cheaper government*. Osborne dan Gaebler (1993) seperti dikutip Sudarsono Hardjo Soekarto dalam manajemen pembangunan No. 19/V/april 1997 menyatakan bahwa agenda ini bertumpu pada prinsip *customer driven government*.

Instrument dari prinsip diatas, menurut Soekarto (dalam Sampara Lukman, 2004) adalah pembalikan mental model pada birokrat dari keadaan lebih suka dilayani menuju pada

---

<sup>7</sup> Sampara Lukman, 2004, *Manajemen Kualitas Pelayanan, STIA LAN, Jakarta*

lebih suka melayani. Yang pertama menempatkan pemimpin puncak birokrasi pada piramida tertinggi dengan warga Negara (*customer*) berada pada posisi terbawah. Sebaliknya yang kedua menetapkan warga Negara (*customer*) berada pada puncak piramida dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah.



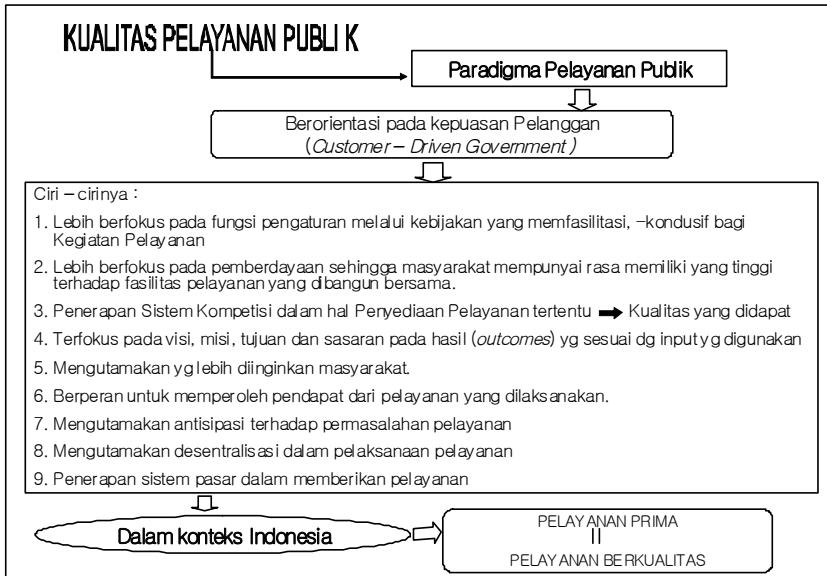
Reformasi

**Gambar 6.1 Paradigma Pelayanan<sup>8</sup>**

Reformasi pelayanan publik adalah kegiatan perbaikan layanan yang berorientasi pada kepuasan total pelanggan.

<sup>8</sup> *Ibid, hlm. 24*

Kepuasan ini dapat dicapai apabila pelayanan yang diberikan oleh aparatur kepada masyarakat dapat menguntungkan pelanggan. Instrumennya adalah mewujudkan pelayanan: *a smaller, better, faster and cheaper government*.



Kompetensi pelayanan prima adalah kemampuan dan kemauan aparatur pemerintah dalam memberikan layanan yang bermuara pada keuntungan dan kepuasan pelanggan (*customer*). Dan paradigma pelayanan adalah suatu konsep yang mengantar seseorang untuk menciptakan realitasnya sehingga memungkinkan melakukan pembalikan kebiasaan dari aparatur yang dilayani menjadi aparatur yang melayani.

*Service Excellent* merupakan salah satu komponen penting yang harus dijalankan oleh semua perusahaan supaya tetap bertahan di tengah persaingan global saat ini. *Service Excellent* hanya bagian kecil dari system manajemen perusahaan yang kompleks, tetapi apabila dijalankan dengan pemahaman yang benar dan tujuan yang mulia maka akan memberikan sesuatu yang dahsyat untuk setiap perusahaan atau organisasi yang bergerak dalam bidang jasa/pelayanan publik.

Ada berbagai definisi *Service Excellent*:

- Pelayanan prima adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan pelayanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dengan terus mengupayakan penyelarasan kemampuan, sikap, penampilan, perhatian, tindakan dan tanggung jawab guna mewujudkan kepuasan pelanggan agar selalu loyal kepada organisasi/perusahaan.
- Pelayanan prima adalah perbuatan atau tindakan yang memberikan kepada pelanggan apa yang memang diharapkan pada saat pelanggan membutuhkannya dengan cara yang diinginkan.

Pelayanan prima merupakan tuntutan dan kebutuhan dewasa ini. Terdapat beberapa alasan mengapa pelayanan yang diberikan haruslah prima atau *excellent*, antara lain: “*no ser-*

*vice no business* ". Perusahaan didirikan agar barang dan jasa yang dihasilkan dibeli oleh pelanggan:

1. Pelanggan tidak tergantung pada anda. Banyak perusahaan yang merasa sudah sedemikian besar dan sedemikian penting di pasar, sehingga pelanggan seharusnya mengikuti kemauan perusahaan. Kenyataannya tidaklah demikian, pelangganlah yang memiliki uang untuk membeli produk dan jasa yang ditawarkan perusahaan, sehingga pelanggan berhak mendapatkan yang terbaik dari uang yang dibelanjakan.
2. Pelayanan prima adalah penentu sukses. Pelanggan akan terus setia jika merasa puas terhadap konsumsi barang dan jasa yang ditawarkan. Perusahaan yang sukses adalah perusahaan yang bisa terus menerus memberikan kepuasan kepada pelanggannya.
3. Pelanggan yang puas akan memberi banyak keuntungan. Strategi pelayanan untuk publik internal dapat dilakukan dengan cara:
  - Penampilan para pimpinan, pegawai dan pola hubungan yang terjalin dengan baik antar seluruh anggota organisasi/perusahaan dapat mempengaruhi munculnya sikap saling pengertian, penghargaan dan kepercayaan dari publik begitu pula dapat mempengaruhi kesan (*image*) dan nama baik organisasi dalam masyarakat.



- Memberikan perhatian “lebih” kepada karyawan dengan memperhatikan terpenuhinya kepuasan atas kepentingan – kepentingan ekonomi, sosial dan psikologis.
- Strategi pelayanan dapat berorientasi pada: pembinaan, peningkatan motivasi dan pengembangan diri, transparansi, keterbukaan, jaminan kerja dan kesehatan karyawan, hubungan keluarga dan sebagainya.
- Bentuk program misal : persiapan pra purna tugas, *family gathering*, *skill training*, *HRD training*, *K3*, *tour* dan sebagainya.

## 5.2 Karakteristik/syarat dalam Pelayanan Prima

- 1) Kesederhanaan = Mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
- 2) Kejelasan dan kepastian =
  - a. Prosedur dan tatacara Pelayanan Umum
  - b. Persyaratan Pelayanan Umum
  - c. Unit kerja / pejabat yg bertanggungjawab
  - d. Rincian biaya / tarif
  - e. Jadwal waktu penyelesaian
  - f. Hak dan kewajiban masing-masing
- 3) Keamanan
- 4) Keterbukaan
- 5) Efisien

- 6) Keadilan
- 7) Ekonomis
- 8) Ketepatan

Jenis-jenis pelayanan publik terdiri dari:

- a) Pelayanan Pemerintahan: KTP, SIM, Pajak, keimigrasian
- b) Pelayanan Pembangunan: penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat, penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan, dsb.
- c) Pelayanan Utilitas: penyediaan listrik, air, telepon dan transportasi
- d) Pelayanan sandang, pangan dan papan: penyediaan beras, gula, minyak, gas, perumahan, tekstil.
- e) Pelayanan kemasyarakatan: pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, rumah yatim piatu, dsb

Strategi Pelayanan memperhatikan:

- Visi dan misi Pelayanan
- Pelanggan/pengguna
- Tujuan dan sasaran pelayanan
- Standar pelayanan dan ukuran keberhasilan
- Peningkatan kualitas pelayanan
- Rencana tindak pelayanan

Prinsip-prinsip Manajemen Pelayanan:

- Pengertian & produk pelayanan
- Paradigma pelayanan publik
- Jenis-jenis pelayanan publik
- Pola pelayanan publik
- Prinsip-prinsip pelayanan publik
- Strategi pelayanan publik
- Kepuasan pelanggan/masyarakat
- Penanganan keluhan/pengaduan

Lima karakteristik pembeda jenis penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu<sup>9</sup>:

1. Adaptabilitas layanan: derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar menawar pengguna: semakin tinggi posisi tawar menawar pengguna, semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar: menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna.
4. Locus kontrol: siapa yang memegang kontrol atas transaksi, pengguna atau penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan: kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

---

<sup>9</sup> Stewart & Ranson, *Management in the Public Domain, Public Money and Management*.

Karakteristik Penyelenggaraan Pelayanan Publik:

Karakteristik	Penyelenggara Pelayanan Publik		
	Publik		
	Privat	Primer	Sekunder
Adaptabilitas	Sangat tinggi	Sangat rendah	Rendah
Posisi tawar klien	Sangat tinggi	Sangat rendah	Rendah
Bentuk/tipe pasar	Kompetisi	Monopoli	Oligopoli
Locus kontrol	Klien	Pemerintah	Provider
Sifat pelayanan	Dikendalikan oleh Klien	Dikendalikan oleh pemerintah	Dikendalikan oleh provider

Sumber: *Manajemen Pelayanan, 2007*

Manajemen pelayanan yang baik (berkualitas) hanya akan terwujud apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas yang utama. Dengan demikian, pengguna jasa pelayanan diletakkan di pusat (sentral) yang memperoleh dukungan dari: sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan publik, khususnya pengguna jasa; kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan; dan SDM yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa. Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara dan pengguna jasa pelayanan ini juga diimbangi dengan berfungsinya mekanisme *voice* yang dalam hal ini dapat diperankan oleh media massa, LSM, organisasi profesi, serta ombudsmen atau lembaga banding.

### 5.3 Konsep Manajemen Mutu<sup>10</sup>

Frederick W. Taylor (1856-1915), mengembangkan konsep dasar untuk perbaikan kerja. Analisis dengan pendekatan sistem, dan konsep kerja manual. Kaitannya dengan Tugas Harian; Kondisi Standar; Upah tinggi untuk sukses; Kerugian dan kegagalan. Kemudian Walter A. Shewhart (1891-1967), memberikan kontribusi tentang usaha untuk memperbaiki mutu barang hasil pengolahan. Sedangkan Deming (1900) lebih menekankan pengendalian mutu secara statistik. Selain itu, Juran membantu Jepang untuk mempraktekan konsep mutu dan alat-alat yang dirancang untuk pabrik. Hal ini menjadi dasar untuk “manajemen Proses Yang terpadu”.

Bila dicermati dengan baik, terlihat berbagai perbedaan antara manajemen pelayanan sektor publik dengan manajemen pelayanan sektor swasta. Salah satu perbedaan manajemen pada sektor publik dan sektor swasta yang dapat diidentifikasi dengan jelas adalah pada manajemen pelayanannya. Dalam bukunya *Management in the Public Domain, Public Money and Management*, Stewart & Ranson secara umum menggambarkan perbedaan manajemen pelayanan pada sektor publik dan manajemen pelayanan sektor swasta.

Model manajemen pelayanan sektor publik memiliki beberapa karakteristik yang berbeda dengan sektor swasta, yaitu: *pertama*, sektor swasta lebih mendasarkan pada pilihan

---

<sup>10</sup> *Ibid*

individu (*individual choice*) dalam pasar. Organisasi di sektor swasta dituntut untuk dapat memenuhi selera dan pilihan individual untuk memenuhi keputusan tiap-tiap individu pelanggan. Keadaan seperti itu berbeda dengan yang terjadi pada sektor publik. Sektor publik tidak mendasarkan pada pilihan individual dalam pasar akan tetapi pilihan kolektif dalam pemerintahan. Organisasi sektor publik mendasarkan pada tuntutan masyarakat yang sifatnya kolektif (*massa*). Untuk memenuhi tuntutan individual tentu berbeda dengan pemenuhan tuntutan kolektif. Oleh karena itu, manajemen pelayanan yang digunakan tentunya juga berbeda.

*Kedua*, karakteristik sektor swasta adalah dipengaruhi hukum permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Permintaan dan penawaran tersebut akan berdampak pada harga suatu produk barang atau jasa. Sementara itu, penggerak sektor publik adalah karena kebutuhan sumber daya. Adanya kebutuhan masyarakat terhadap sumber daya, seperti air bersih, listrik, keamanan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya menjadi alasan utama bagi sektor publik untuk menyediakannya. Dalam hal penyediaan produk barang atau jasa pelayanan publik tersebut, sektor publik tidak bisa sepenuhnya menggunakan prinsip mekanisme pasar. Dalam sistem pasar, harga ditentukan sepenuhnya oleh penawaran dan permintaan, namun di sektor publik harga pelayanan publik tidak bisa ditentukan murni berdasarkan harga pasar. Oleh karena itu, mana-

jemen pelayanan kepada publik di sektor publik dan sektor swasta tentu berbeda.

*Ketiga*, manajemen di sektor swasta bersifat tertutup terhadap akses publik, sedangkan sektor publik bersifat terbuka untuk masyarakat terutama yang terkait dengan manajemen pelayanan. Dalam organisasi sektor publik, informasi harus diberikan kepada publik seluas mungkin untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik sehingga pelayanan yang diberikan dapat diterima seluruh masyarakat secara menyeluruh. Sementara itu, di sektor swasta informasi yang disampaikan kepada publik relatif terbatas. Informasi yang disampaikan terbatas pada laporan keuangan, sedangkan anggaran dan rencana strategis perusahaan merupakan bagian dari rahasia perusahaan sehingga tidak disampaikan ke publik.

*Keempat*, sektor swasta berorientasi pada keadilan pasar (*equity of market*). Keadilan pasar berarti adanya kesempatan yang sama untuk masuk pasar. Sektor swasta berkepentingan untuk menghilangkan hambatan dalam memasuki pasar (*barrier to entry*). Keadilan pasar akan terjadi apabila terdapat kompetisi yang adil dalam pasar sempurna, yaitu dengan tidak adanya monopoli atau monopsoni. Sementara itu, orientasi sektor publik adalah menciptakan keadilan kebutuhan (*equity of need*). Manajemen pelayanan sektor publik berkepentingan untuk menciptakan adanya kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, misalnya ke-

butuhan terhadap kesehatan, pendidikan, dan sarana-sarana umum lainnya.

*Kelima*, tujuan manajemen pelayanan sektor swasta adalah untuk mencari kepuasan pelanggan (selera pasar), sedangkan sektor publik bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan sosial. Sektor publik dihadapkan pada permasalahan keadilan distribusi kesejahteraan sosial, sedangkan sektor swasta tidak dibebani tanggung jawab untuk melakukan keadilan distributif seperti itu.

*Keenam*, organisasi sektor swasta memiliki konsepsi bahwa pelanggan adalah raja. Pelanggan merupakan penguasa tertinggi. Sementara itu, dalam organisasi sektor publik kekuasaan tertinggi adalah masyarakat. Dalam hal tertentu masyarakat merupakan pelanggan, akan tetapi dalam keadaan tertentu juga masyarakat bukan menjadi pelanggan. Sebagai contoh, masyarakat yang membeli jasa listrik dari PT PLN adalah pelanggan PT PLN, sedangkan yang tidak berlangganan listrik bukanlah pelanggan PT PLN. Akan tetapi, pemerintah tidak bisa hanya memperhatikan masyarakat yang sudah berlangganan listrik saja, karena pada dasarnya setiap masyarakat berhak memperoleh fasilitas listrik. Berdasarkan hal ini, maka manajemen pelayanan yang diterapkan di sektor publik dan sektor swasta tentu akan berbeda.

*Ketujuh*, persaingan dalam sektor swasta merupakan instrumen pasar, sedangkan dalam sektor publik yang merupakan instrumen pemerintahan adalah tindakan kolektif. Keadaan



inilah yang menyebabkan sektor publik tidak bisa menjadi murni pasar, akan tetapi bersifat setengah pasar (*quasi competition*). Organisasi sektor publik tidak bisa sepenuhnya mengikuti mekanisme pasar bebas. Tindakan kolektif dari masyarakat bisa membatasi tindakan pemerintah. Dalam sistem pemerintahan, sangat sulit bagi pemerintah untuk memenuhi keinginan dan kepuasan tiap-tiap orang dan yang mungkin dilakukan adalah pemenuhan keinginan kolektif.

Selain tujuh karakteristik yang diungkapkan oleh Stewart & Ranson di atas, masih terdapat karakteristik unik lainnya, antara lain pelayanan pada sektor publik tidak menjadikan laba sebagai tujuan utamanya dan keputusan dalam manajemen sektor publik dapat bersifat memaksa. Hal ini berbeda dengan sektor swasta yang tidak bisa memaksa pelanggannya. Masyarakat bisa dipaksa untuk mematuhi aturan atau keputusan pemerintah, misalnya tentang penetapan tarif pajak dan harga pelayanan tertentu.

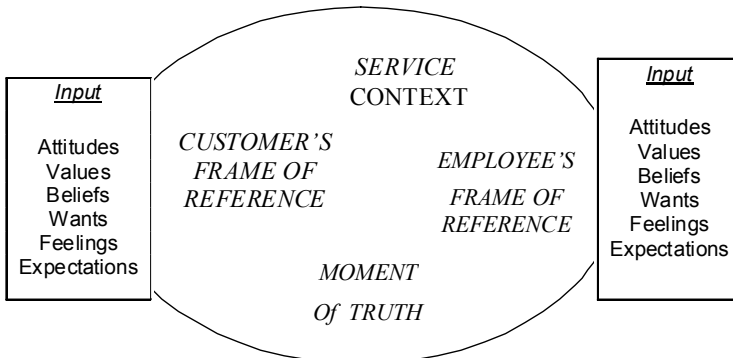
Kekuatan sektor swasta adalah kekuatan pasar, sehingga kekuatan pasar yang akan memaksa orang membeli atau keluar dari pasar. Sektor swasta bisa membebaskan harga yang berbeda untuk pelanggan yang berbeda dan hal ini tidak akan mengundang protes berupa demonstrasi. Akan tetapi, jika pemerintah sebagai organisasi penyedia layanan publik menaikkan harga pelayanan publik, misalnya harga BBM, tarif dasar listrik dan telepon, tarif PDAM, maka hal tersebut akan mengundang reaksi yang hebat dari masyarakat. Hal seperti inilah yang sulit terjadi pada organisasi sektor swasta.

## 5.4 Model Manajemen Pelayanan<sup>11</sup>

### a. Momen Kritis Pelayanan/*Moment of Truth*

Yaitu kontak yang terjadi antara konsumen dengan setiap aspek organisasi yang akan membentuk opini konsumen tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut. Untuk menciptakan pelayanan yang berkualitas, setiap organisasi harus mengidentifikasi dan mengelola momen kritis pelayanan tersebut secara baik. Dengan kata lain, harus ada kesesuaian/kompatibilitas antara 3 faktor dalam pengelolaan momen kritis pelayanan; yaitu:

- a. konteks pelayanan (*service context*)
- b. referensi yang dimiliki konsumen (*customer's frame of reference*)
- c. referensi yang dimiliki anggota organisasi penyelenggara pelayanan (*employee's frame of reference*).



Sumber: Albrecht & Bradford, 1990: 37.

### **The Moment of Truth Model**

<sup>11</sup> Albrecht & Bradford, 1990

- b. Lingkaran Pelayanan/*The Cycles of Service* (Albrecht & Bradford ,1990).

Untuk dapat memberikan pelayanan yang prima, pandangan produsen dan konsumen harus sama. Hal ini sulit diwujudkan karena biasanya organisasi penyelenggara sudah merumuskan sistem dan prosedur pelayanan. Untuk mengatasi hal tersebut, Albrecht & Bradford, merumuskan konsep lingkaran pelayanan yang berarti serangkaian momen kritis pelayanan yang dialami oleh konsumen ketika ia memanfaatkan jasa layanan tersebut.



**Lingkaran Pelayanan Di Plaza**

Dari model tersebut terlihat bahwa, bagi konsumen hampir setiap detik adalah momen kritis pelayanan yang mungkin tidak disadari oleh penyelenggara pelayanan dan orang-orang yang ada di dalamnya. Konsep lingkaran pelayanan ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi momen-momen kritis pelayanan yang harus dikelola secara profesional.

c. Teori Exit dan Voice (Albert Hirschman)

Menurut teori ini, kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice*. Mekanisme *exit* mengandung arti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen/klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik lain yang disukainya. Mekanisme *voice* berarti ada kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik

Penghambat mekanisme *exit*:

- kekuatan pemaksa dari negara
- tidak tersedianya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif
- tidak tersedianya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif

Penghambat mekanisme *voice*:

- pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada

- aksesibilitas dan biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Dengan demikian untuk meningkatkan pelayanan publik diperlukan adanya kesetaraan posisi tawar antara klien dengan lembaga penyelenggara layanan. Kesetaraan posisi tawar dapat dicapai dengan:

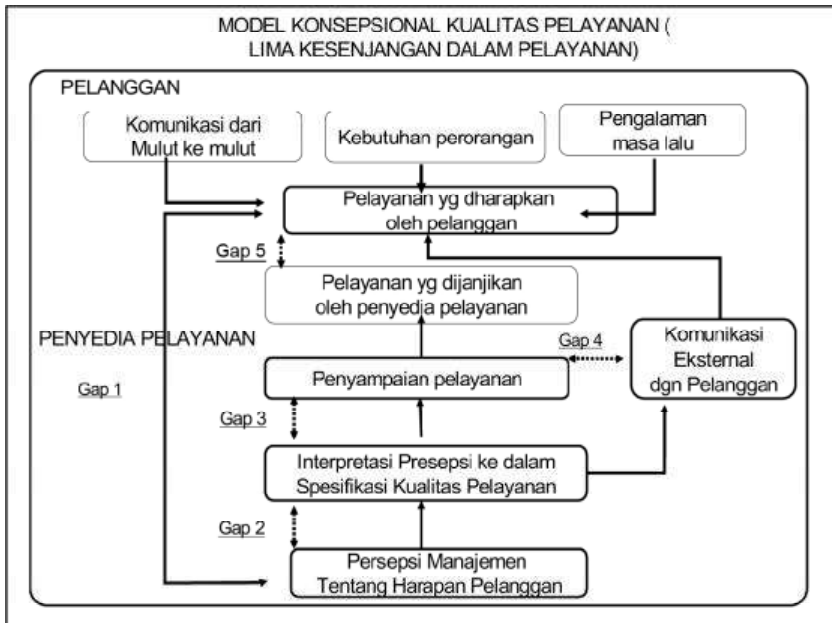
- Memberdayakan klien
- Mengontrol kewenangan/kekuasaan lembaga penyelenggara pelayanan.

Keseimbangan posisi tawar antara klien dengan lembaga penyelenggara pelayanan dapat dicapai dengan menerapkan konsep-konsep (salah satu atau beberapa konsep sesuai karakteristik pelayanan umum yang diselenggarakan) sebagai berikut: a) *Customer's charter*, b) *Customer service standard*, c) *Customer redress*, d) *Quality guarantees*, e) *Quality inspectors*, f) *Customer complaint systems*, g) *Ombudsmen*, h) *Competitive public choice systems*, i) *Vouchers and reimbursement programs*, j) *Customer information systems and brokers*, k) *Competitive bidding*, l) *Competitive benchmarking*, m) *Privatization*, n) *Sistem penggajian berdasarkan prestasi*, o) *Sistem kerja berdasarkan kontrak*, p) *Sistem Evaluasi kerja tiga ratus enam puluh derajat (360°)*.

d. Model Gap (Zeithaml, Parasuraman & Berry, 1990).

Ketiga pakar ini mengemukakan bahwa manajemen pelayanan yang baik tidak dapat terwujud karena adanya 5 (lima) gap, yaitu :

- a) Gap 1 (gap persepsi manajemen)
- b) Gap 2 (gap persepsi kualitas)
- c) Gap 3 (gap penyelenggaraan pelayanan)
- d) Gap 4 (gap komunikasi pasar)
- e) Gap 5 (gap kualitas pelayanan)



Sumber: Zeithaml, Parasuraman & Berry, 1990

Gap 1 (gap persepsi manajemen): terjadi apabila terdapat perbedaan antara konsumen dengan persepsi manajemen mengenai harapan-harapan konsumen. Contoh: harapan konsumen mendapatkan pelayanan prima (harga tidak menjadi soal); sebaliknya manajemen mempunyai persepsi bahwa konsumen mengharapkan harga yang murah meskipun kualitasnya agak rendah.

Gap 2 (persepsi kualitas): terjadi apabila terdapat perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan.

Gap 3 (penyelenggaraan pelayanan): terjadi jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi yang telah dirumuskan.

Gap 4 (komunikasi pasar): terjadi akibat adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dgn komunikasi eksternal thdp konsumen.

Gap 5 (kualitas pelayanan): terjadi karena pelayanan yang diharapkan konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima/dirasakan oleh konsumen.

Penyebab terjadinya gap.

Gap 1:

- Kurang/tidak dimanfaatkannya riset pemasaran
- Top down komunikasi yang kurang efektif.
- Terlalu banyak tingkatan manajemen.

Gap 2:

- Komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan yang lemah
- Persepsi tentang feasibilitas yang tidak tepat
- Standarisasi tugas yang tidak tepat
- Perumusan tujuan yang kurang tepat.

Gap 3:

- Ketidakjelasan peran
- ada konflik peran
- Karakteristik pekerja dengan pekerjaan yang tidak cocok
- Karakteristik pekerjaan dengan teknologi yang tidak cocok.
- Sistem pengawasan yang tidak tepat; kontrol yang lemah.
- Tim yang tidak kompak.

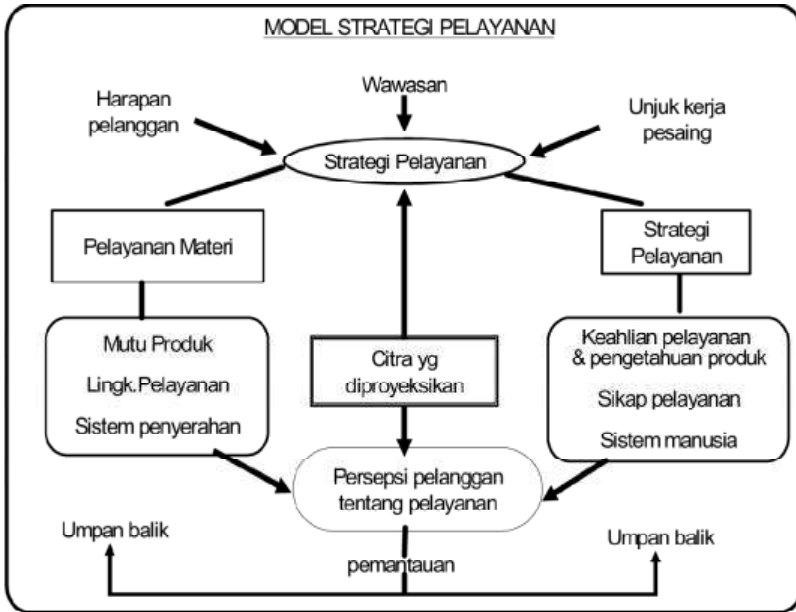
Gap 4:

- Kurangnya komunikasi horizontal
- Cenderung mengobrol janji.

Gap 5: Akumulasi dari empat macam gap tsb.



e. Model Strategi Pelayanan



Sumber: Denis Welker, 1996 (eds), *Mendahulukan Pelanggan: Strategi untuk Memberikan Pelayanan Bermutu*, Binarupa Aksara, Indonesia

### 5.5 Kualitas Pelayanan Prima

Berdasarkan seluruh pemaparan di atas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- 1) **Transparansi**, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membu-

tuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;

- 2) Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- 4) Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- 5) Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
- 6) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Kualitas pelayanan prima tercermin dalam pelayanan yang sistematis dan komprehensif. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable - variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik **SESPANASLAN**. Variabel dimaksud adalah:

- 1) Pemerintah yang bertugas melayani;
- 2) Masyarakat yang dilayani pemerintah;
- 3) Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
- 4) Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
- 5) *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
- 6) Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat;
- 7) Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
- 8) Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variable pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan memiliki *mindset* yang mengedepankan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Tentu saja perubahan pola pikir dan perilaku aparatur publik menjadi hal yang mutlak dilakukan. Sejuahmana implementasi orientasi kepada kepuasan pelanggan ini diterapkan, indikator yang dapat dipakai adalah *feedback* dari masyarakat.

Patricia Patton (dalam Sampara Lukman, 2004) memberikan konsep peningkatan kualitas pelayanan prima, yang dinamakannya konsep “layanan sepenuh hati “. Layanan sepe-

nuh hati yang digagaskan oleh Patricia Patton dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan. Nilai–nilai yang dikedepankan dalam layanan sepenuh hati menurut Patton dikritisasikannya pada empat sikap “P” yaitu:

- *Passionate* (gairah).  
Ini menghasilkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain. Antusiasme dan perhatian yang dibawakan pada layanan sepenuh hati akan membedakan bagaimana memandang diri sendiri dan pekerjaan dari tingkah laku dan cara memberi layanan kepada para konsumen.
- *Progressive* ( progresif).  
Penciptaan cara baru dan menarik untuk meningkatkan layanan dan gaya pribadi. Pekerjaan apa pun yang kita tekuni, jika memiliki gairah dan pola pikir yang progresif, akan menjadikan pekerjaan lebih menarik.
- *Proactive* (proaktif).  
Supaya aktif harus melibatkan pekerjaan kita. Banyak orang yang hanya berdiam diri dan menanti disuruh melakukan sesuatu bila diperlukan namun untuk mencapai kualitas layanan yang lebih bagus diperlukan inisiatif yang tepat.
- *Positive* (positif).  
Senyum merupakan bahasa isyarat universal yang dipahami semua orang dimuka bumi ini. Berlaku positif itu sa-

ngat menarik hal itu berarti seyogianya berlaku hangat dalam menyambut para konsumen dan tidak ada pertanyaan atau permintaan yang tidak pada tempatnya.



BAB VII

**GOOD GOVERNANCE  
DALAM BIROKRASI  
(Refleksi Implementasi Good  
Governance dalam Otonomi Daerah)**

**1. Konsep *Good Governance***

Kepemerintahan yang baik (*Good Governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan dan aspirasi yang menyuarakan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat. Tuntutan tersebut sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan – perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam bab ini, secara khusus disoroti mengenai implementasi nilai-nilai *good governance* dalam birokrasi. Semangat awal kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Hal ini ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam peningkatan

kualitas Demokrasi di Daerah, peningkatan efisiensi Pelayanan Publik di daerah, peningkatan percepatan Pembangunan Daerah dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik / *Good Governance* (Rasyid dkk, 2003: 211).

Pada hakikatnya, penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*) sesuai/sejalan dengan UU No. 32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Konsepsi *Good Governance* menuntut setiap Aparatur Pemerintah untuk bertanggung jawab dan mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakannya kepada masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur yang profesional yang mampu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta didukung semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat

Istilah *Good Governance* diadopsi dari bahasa Inggris kemudian ada yang menterjemahkan *Ke-pemerintahan yang baik* (LAN, 2000), *Pengelolaan yang baik* (Bintoro Tjokroamidjojo, 2001). *Tata Pemerintahan yang baik* (Miftah Thoha, 2003). Namun sampai saat ini belum ada kesepakatan tentang padanan kata yang tepat untuk istilah tersebut, sehingga para pakar, akademisi dan birokrat sendiri lebih cenderung menggunakan istilah aslinya.

Konsep *good governance* bermula dari usulan badan-badan pembiayaan internasional (UNDP, Bank Dunia) yang tidak



hanya diarahkan untuk pembangunan ekonomi atau pemulihan ekonomi, tetapi juga dalam penyelenggaraan kehidupan sosial politik yang sehat, dimana proses pengambilan keputusan politik, proses perumusan kebijakan-kebijakan politik dilakukan dengan *sharing* antara pemerintah, lembaga perwakilan bahkan media pers dan pendapat umum secara tanggunggugat dan transparan. Alasan lain munculnya gagasan ini adalah karena pelayanan publik (*public service*) yang dilakukan oleh administrator publik kurang berjalan dengan baik. Oleh karena itu, perlu keterlibatan sektor swasta atau masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *Good governance* hanya dapat diwujudkan apabila terjadi keseimbangan dari ketiga unsur yang ada dalam governance yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat) saling berinteraksi dan memainkan perannya masing-masing. Namun yang perlu dicatat adalah bahwa yang menggerakkan ke arah *good governance* itu tetap pemerintah karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi unsur swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada unsur ini.<sup>1</sup>

*Governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-

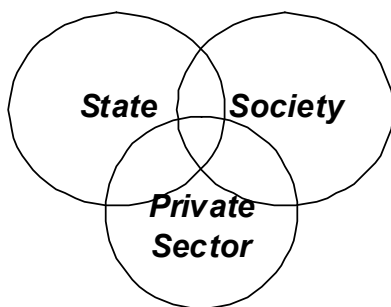
---

<sup>1</sup> Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*

institusi lain (*multi-stakeholders*), yakni LSM, perusahaan swasta maupun warga negara. Hal ini berbeda dengan pandangan klasik, pemerintah dipahami sebagai institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk memaksa semua penduduk di wilayahnya serta mengontrol pengaruh internasional atas kebijakan domestik dan institusinya.

Peran pemerintah dalam *governance*:

- a. Dalam kolaborasi negara/pemerintah sebagai figur kunci namun tidak mendominasi yang memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi)
- b. Kekuasaan pemerintah ditransformasikan dari yang semula dipahami “kekuasaan atas” menjadi “kekuasaan untuk” menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan dan menyelesaikan masalah publik.
- c. Posisi negara, NGO, swasta dan masyarakat lokal saling menyeimbangkan untuk tidak menyebut setara.
- d. Mendesain ulang struktur dan kultur organisasi agar siap menjadi katalisator.
- e. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan.
- f. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi, akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.



Sumber: LAN dan BPKP. *Akuntabilitas dan Good Governance* (2000:6)

### **Gambar 1. Hubungan antar sektor dalam Good Governance**

Negara (*state*) dapat juga diartikan sebagai *governing body of nation* yaitu sebuah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara. Pengertian negara atau pemerintahan dalam hal ini secara umum mencakup lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta (*private sector*) meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang seperti industri, perdagangan, perbankan termasuk sektor informal lain yang ada di pasar. Sedangkan masyarakat (*society*) terdiri dari perseorangan maupun kelompok dalam masyarakat (baik terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* ini meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain sebagainya.

## 2. Makna *Good* dalam *Good Governance*

Penggabungan kata *good* dan *governance* membentuk sebuah terminologi yang memuat dimensi nilai – nilai tata pemerintahan. Kata *good* dalam *good governance* secara konseptual berarti “baik”; sehingga term *good governance* mengandung dua makna yaitu 1) Nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; 2) Aspek – aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

*Good Governance* berorientasi pada 2 hal<sup>2</sup>, yaitu:

- a. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dan elemen-elemen konstituennya seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih secara demokratis dan mendapat kepercayaan rakyatnya), *accountability* (bagaimana kewajiban – kewajiban dipertanggung-jawabkan dan apakah tugas-tugas dan wewenang para pejabat diuraikan secara jelas), *securing of human rights* (seberapa jauh perlindungan terhadap

---

<sup>2</sup> Bdk. *Ibid*

- hak-hak asasi manusia), *autonomy and devolution of power*, (adanya otonomi dan devolusi kekuasaan kepada daerah) serta *assurance of civilian control* (adanya jaminan berjalannya mekanisme kontrol oleh masyarakat).
- b. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Hal ini tergantung pada sejauhmana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauhmana struktur dan mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Istilah ‘*Governance*’ mempunyai arti “*the act, fact, manner, of governing*” (tindakan, fakta, pola dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan). World Bank seperti dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo<sup>3</sup> merumuskan *governance* as “*the exercise of political power to manage a nation’s affairs*” (Kepemerintahan sebagai pelaksanaan kekuasaan politik untuk *manage* masalah-masalah suatu negara). Sedangkan United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nations affair at all levels*” (Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan di bidang politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola ber-

---

<sup>3</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, 2001, *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, hlm.34

bagai urusan negara pada setiap tingkatannya). Menurut definisi UNDP ini *governance* mempunyai 3 kaki (*three legs*) yaitu: (1) *Political Governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi/ penyusunan kebijakan; (2) *Economic Governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision making process*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi yang berimplikasi terhadap keadilan, kesejahteraan dan kualitas hidup (*equity, poverty and quality of live*); (3) *Administrative Governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan (LAN dan BPKP,2000:5).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa *governance* mengandung makna yaitu bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dalam mengelola sumber-sumber daya untuk pembangunan. Seperti dijelaskan pada point 1 bahwa institusi dari *governance* meliputi 3 unsur (domain) yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan lapangan kerja dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam proses interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik, ekonomi dan sosial.

### **3. Karakteristik dan Prinsip – prinsip Good Governance <sup>4</sup>**

Dalam definisi yang dikemukakan UNDP ( dalam LAN, 2000:7), *good governance* dipahami sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat. Berdasarkan definisi ini UNDP kemudian mengajukan beberapa karakteristik *good governance* yang saling mendukung dan saling terkait (*interrelated*) serta tidak bisa berdiri sendiri, sebagai berikut:

a. Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga negara memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun dalam suatu tatanan kebebasan berserikat dan berpendapat, serta berpartisipasi secara konstruktif.

b. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Kerangka hukum dan perundang-undangan yang adil dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum tentang hak-hak asasi manusia.

c. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan memperoleh informasi. Berbagai proses, kelembagaan

---

<sup>4</sup> Dalam Kridawati dan Faizal, *Opcit*, hlm. 47 - 54

dan informasi dapat diakses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasinya harus dapat difahami dan mudah dimengerti, sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

- d. Daya Tanggap (*Responsiveness*)  
Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders). Dan responsif terhadap aspirasi masyarakat
- e. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)  
Pemerintahan yang baik (good governance) akan bertindak sebagai penengah (mediator) bagi berbagai kepentingan yang berbeda, untuk mendapatkan konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur yang akan ditetapkan.
- f. Kesetaraan (*Equity*).  
Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan mempertahankan kesejahteraan atau kualitas hidupnya.
- g. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)  
Setiap proses-proses dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dengan pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber sumber yang tersedia.



- h. Akuntabilitabilitas (*Accountability*)  
Para pengambil keputusan (*decision maker*) dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat madani, bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Pertanggung-jawaban (*akuntabilitas*) tersebut berbeda-beda, bergantung kepada sifat keputusan yang dibuat organisasi, apakah keputusan tersebut bersifat internal atau bersifat eksternal.
- i. Bervisi Strategis (*Strategic Vision*)  
Para pimpinan dan publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pengembangan sumberdaya manusia (*human resources development*), yang dibutuhkan untuk pembangunan; memahami aspek-aspek historis, kultural, dan kompleksitas sosial yang mendasari perspektif mereka.

Berbeda dengan UNDP, Tjokroamidjojo<sup>5</sup> (2001: 75) mengemukakan 5 prinsip utama *good governance*, Beliau beralasan bahwa listing/menyusun daftar yang panjang dan berbeda-beda prinsip-prinsip, tetapi tidak dilaksanakan, tetap lebih baik memfokus yang paling utama tetapi dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Kelima prinsip utama *good governance* tersebut sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Tjokroamidjojo, *Opcit*, hlm.75

- 1) Akuntabilitas (*accountability*)  
Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan suatu unit organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban.
- 2) Transparansi (*Transparancy*)  
Transparansi yaitu dapat diketahuinya oleh banyak pihak (yang berkepentingan) mengenai perumusan kebijaksanaan (politik) dari pemerintah, organisasi dan badan usaha.
- 3) Keterbukaan (*openness*)  
Pemberian informasi secara terbuka, terbuka untuk open free suggestion, dan terbuka terhadap kritik yang dilihat sebagai merupakan partisipasi untuk perbaikan. Keterbukaan ini meliputi bidang politik, ekonomi dan pemerintahan (perumusan kebijakan, pengangkatan dalam jabatan).
- 4) Aturan Hukum (*Rule of Law*)  
Keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut masyarakat, pihak ketiga dilakukan berdasar hukum (peraturan yang sah).. Adanya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.
- 5) Jaminan Perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan (*fairness, a level playing field*)

Selain itu, dalam rangka perbaikan dan penyempurnaan (reformasi) birokrasi, David Osborne dan Ted Gaebler<sup>6</sup> memfokuskan pada penataan kembali peran birokrasi agar dapat merangsang pertumbuhan sektor swasta dan masyarakat luas, dengan mengemukakan 10 prinsip sebagai berikut:

- a. *Catalytic Government: Steering rather than rowing* (Pemerintahan katalis: mengarahkan bukan melaksanakan) maksudnya pelayanan publik yang sudah bisa dilakukan oleh swasta atau masyarakat secara lebih baik diserahkan saja kepada mereka, pemerintah melalui kebijakan melakukan pengarahannya, pengaturan dan pengendalian.
- b. *Community-Owned Government: Empowering rather than serving* (Pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani) maksudnya pemerintah memberdayakan masyarakat agar mampu melayani dirinya sendiri (*serving themselves*) ketimbang dibebankan kepada pemerintah sendiri contohnya polisi memberdayakan masyarakat untuk mampu menjaga keamanan lingkungannya sendiri melalui Siskamling.
- c. *Competitive Government: Injecting competition into service delivery* (Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan) maksudnya

---

<sup>6</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, 1996, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirits is transforming the public sector* (1992) yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi semangat wirausaha ke dalam Sektor Publik” .

dalam pemberian pelayanan dilakukan kompetisi (persaingan) supaya lebih efisien.

- d. *Mission-driven Government: Transforming rule-driven organizations* (Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi pelaksana yang orientasinya menjalankan tugas saja sesuai dengan aturan menjadi organisasi yang berorientasi misi)
- e. *Result Oriented Government: Funding outcomes, not inputs* (Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil bukan masukan) maksudnya perhatian ditujukan kepada hasil yang diperoleh bukan sebaliknya, menghitung masukan untuk pengeluaran tanpa memperoleh hasil yang diinginkan contoh mengeluarkan lebih banyak untuk polisi dan lembaga pemasyarakatan, namun angka kejahatan terus meningkat seharusnya biaya dikeluarkan untuk mengurangi angka kejahatan.
- f. *Customer-driven Government: Meeting the need of the customer, not the bureaucracy* (Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi), maksudnya perhatian ditujukan untuk kepentingan pelanggan/konsumen bukan kepentingan/keperluan birokrasi dalam hal ini pemerintah dapat memberikan sebahagian kewenangannya kepada pihak swasta untuk menjalankan pelayanan publik seperti bidang telekomunikasi.
- g. *Enterprising Government: Earning rather than spending* (Pemerintahan Wirausaha: menghasilkan ketimbang

- membelanjakan) maksudnya lebih mengusahakan pendapatan dari pada menghitung pengeluaran
- h. *Anticipatory Government: Preventing rather than cure* (Pemerintah antisipatif: mencegah ketimbang mengobati) maksudnya lebih baik melakukan perencanaan dan prediksi untuk mengurangi resiko ketidakpastian/kegagalan dalam pelaksanaan.
  - i. *Decentralized Government: From hierarchy to participation and teamwork* (Pemerintahan desentralisasi: dari hirarki menuju partisipatif dan tim kerja) maksudnya daripada bekerja secara hirarkis lebih baik dikembangkan kearah privatisasi dan kerja sama tim.
  - j. *Market oriented Government: Leveraging change through the market* (Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar) maksudnya pemerintahan tidak campur tangan dan melakukan perubahan melalui mekanisme pasar.

Untuk mendukung dan menguraikan konsep pemikirannya dalam *Reinventing Government*, David Osborne bersama Peter Plastrik menulis buku *Banishing Bureaucracy : The Five strategies for Reinventing Government* (1997) dan telah diterjemahkan oleh PPM ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Memangkas Birokrasi: Lima strategi menuju pemerintahan wirausaha* (2000). Kelima strategi itu adalah: *core*,

*consequensces, customer, control and culture strategies* (5 C's) sebagai berikut:

- a. Strategi inti (*core strategy*) dimana ada kejelasan tujuan, kejelasan peran, dan kejelasan arah
- b. Strategi konsekwensi (*consequensces strategy*) dimana ada persaingan yang terkendali manajemen perusahaan dan kinerja
- c. Strategi pelanggann (*customer strategy*) dimana ada pilihan pelanggan, keunggulan kompetitif dan adanya jaminan pelayanan mutu pelanggan
- d. Strategi pengendalian (*control strategy*) dimana ada organisasi, pemberdayaan karyawan, pemberdayaan masyarakat dan
- e. Strategi budaya (*culture strategy*) dimana ada penghentian kebiasaan, menyentuh perasaan dan mengubah pikiran.

Pada bagian selanjutnya dalam bab ini, akan diketengahkan beberapa penerapan dimensi nilai *good governance* dalam birokrasi baik realitas aplikasi penerapannya, harapan, tantangan dan hambatan serta upaya mewujudkannya *clean government*, yaitu akuntabilitas, Responsivitas, Tranparansi dan Partisipatif.

## **4. Birokrasi Dan Akuntabilitas Pelayanan Publik**

Realitas menunjukkan bahwa masyarakat yang mengalami perkembangan dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, mengakibatkan masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan menyangkut masyarakat dan setiap warga Negara. Kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan dari pelayanan publik yang dilakukan birokrasi. Namun realitasnya menunjukkan bahwa tanggungjawab moral dan tanggungjawab profesional ini masih menjadi salah satu titik lemah yang krusial dalam birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Untuk mendapatkan pelayanan yang sederhana saja, masyarakat perlu melewati alur birokrasi yang lumayan rumit dan menyita waktu. Bahkan muncul kecenderungan bahwa kewajiban birokrasi melayani masyarakat berbalik menjadi masyarakat yang melayani birokrasi. Pekerjaan di dalam birokrasi hanya sebagai rutinitas belaka, sebatas menjalankan tugas pokok dan fungsi (tupoksi).

#### 4.1 Batasan Akuntabilitas

Menurut J.B. Gharthey (LAN & BPKP, 2000: 21)<sup>7</sup> akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain: apa yang harus dipertanggung-jawabkan, mengapa membuat pertanggung-jawaban, kepada siapa pertanggungjawaban tersebut diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggung-jawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai dan lain sebagainya.

Dalam *The Oxford Advance Learner's Dictionnary*, *accountability* (Akuntabilitas) diartikan sebagai *required or expected to give an explanation for one's action*. Dengan demikian, di dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Dalam pengertian yang luas akuntabilitas administrasi publik menurut Romzek & Dubnick (dalam Widodo, 2001:163) melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat (*their workers*) untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan luar organisasi. Dengan kata lain, akuntabilitas administrasi

---

<sup>7</sup> Dalam Kridawati dan Faizal, *Opcit*, hlm. 55



publik sesungguhnya berkaitan dengan bagaimana birokrasi publik (*agencies*) mewujudkan harapan-harapan publik. Birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel apabila mereka dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan publik. Kemudian Lembaga Administrasi Negara (2000:2) mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Akuntabilitas (*accountability*) adalah suatu derajat yang menunjukkan besarnya tanggungjawab aparat atas kebijakan maupun proses pelayanan publik; suatu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berwenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban<sup>8</sup>. Dengan demikian, semua Instansi Pemerintah/ Badan dan Lembaga Negara di Pusat dan Daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing yang meliputi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Akuntabilitas pelayanan publik berarti pertanggungjawaban pe-

---

<sup>8</sup> Pedoman AKIP dan LAAKIP (LAN dan BPKP, 2000: 43)

merintah (birokrat) kepada publik yang menjadi konsumen pelanggannya.

Dalam konteks birokrasi, akuntabilitas suatu instansi pemerintah itu merupakan perwujudan kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan. Deklarasi Tokyo tahun 1985 mengenai petunjuk akuntabilitas publik menyebutkan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau pejabat yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumberdaya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial dan program. Akuntabilitas pelayanan publik berarti pertanggungjawaban pegawai pemerintah (birokrat) kepada publik yang menjadi konsumen pelanggannya.

Selanjutnya dalam UU Nomor: 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme disebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara, salah satunya adalah asas akuntabilitas disamping asas-asas lainnya yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas profesionalitas. Menurut penjelasan UU ini asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pe-

megang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 4.2 Varian Akuntabilitas

Akuntabilitas aparatur publik diklasifikasikan atas dua jenis yaitu akuntabilitas eksplisit dan implisit. Akuntabilitas eksplisit adalah pertanggungjawaban seorang pejabat/pegawai pemerintah untuk menjawab dan menanggung konsekuensi dari cara-cara yang digunakan dalam menyelesaikan tugas-tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti bahwa setiap pejabat/pegawai pemerintah secara implisit bertanggungjawab atas setiap kebijakan, tindakan atau proses pelayanan publik yang dilaksanakan. Sirajudin H Salleh dan Aslam Iqbal, menyebutnya akuntabilitas intern dan ekstern. Dari sisi intern individu, akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban seseorang terhadap Tuhannya, artinya segala sesuatu yang dijalankannya hanya diketahui, difahami dan dipertanggungjawabkan dia sendiri. Sedangkan akuntabilitas ekstern adalah pertanggungjawaban orang tersebut terhadap lingkungannya baik lingkungan formal dalam organisasi (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Perbedaan ini didasarkan pada sikap dan watak seorang manusia.<sup>9</sup>

Pertanggungjawaban publik dan pelayanan publik dari aparat birokrasi tidak hanya ditentukan oleh faktor intern, se-

---

<sup>9</sup> Sirajudin H Salleh dan Aslam Iqbal, dalam LAN&BPKP, 2000: 26

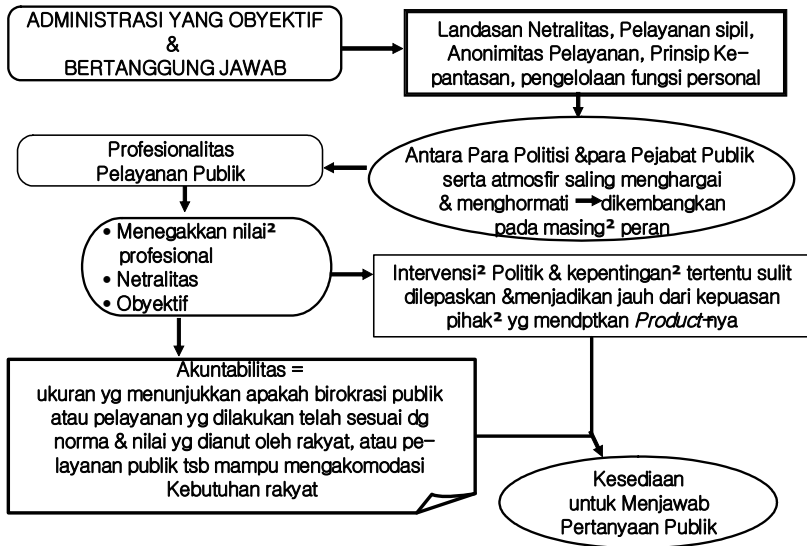
perti perilaku kepemimpinan birokrasi, rangsangan yang memadai, kejelasan tugas dan prosedur kerja, kejelasan peran dan perlengkapan sarana dan prasarana kerja, dan sejenisnya. Akan tetapi juga karena faktor ekstern, yang antara lain berupa norma sosial dan sistem budaya, seperti persepsi, sikap, nilai-nilai organisasi dan sentimen masyarakat terhadap kinerja aparat birokrasi. Dengan demikian, masalah tanggung jawab publik dan pelayanan aparat birokrasi sebenarnya bukan semata-mata masalah aparat birokrasi, akan tetapi masalah semua pihak yang terlibat dalam urusan pemerintahan, sehingga perlu perhatian dari setiap komponen penyelenggara negara.

Sehubungan dengan akuntabilitas eksternal ini, Samuel Paul (1991) membagi kedalam 3 jenis yaitu 1) *Democratic Accountability* merupakan akuntabilitas pemerintah terhadap wakil-wakil rakyat (DPR) yang merupakan gabungan antara *political* dan *administrative accountability*, 2) *Professional Accountability* merupakan akuntabilitas para profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya yang dilandasi dengan norma-norma dan etika/kode etik profesi, dan 3) *Legal Accountability* merupakan akuntabilitas atas ketaatan terhadap ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugas sebagai pelayanan publik.

Kemudian, Maria D Yango (LAN&BPKP,2000:26) mengklasifikasikan akuntabilitas eksternal ini kedalam 4 jenis sebagai berikut:

- a. *Regularity Accountability* yaitu berkaitan dengan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku, terutama yang terkait dengan peraturan fiskal dan peraturan pelaksanaan administratif. *Regularity accountability* ini disebut juga sebagai *compliance accountability*, hal ini ditujukan untuk mempertahankan tingkat efisiensi pelaksanaan administrasi publik.
- b. *Managerial Accountability* yaitu berkaitan dengan peranan manajer atau pejabat dalam pengelolaan sumber daya yang menjadi kewenangannya secara efisien dalam proses pelaksanaan suatu instansi.
- c. *Program Accountability* yaitu berkaitan dengan pencapaian hasil hasil suatu program operasi instansi pemerintah serta kaitannya dengan program-program nasional.
- d. *Process Accountability* yaitu berkaitan dengan proses dan tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas-aktivitas organisasi.

Adanya kebijakan pemerintah tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, tentunya harus direspons oleh semua pihak, karena kebijakan tersebut telah memberikan ruang publik yang positif, sehingga bisa diketahui, seberapa besar tingkat capaian kinerja instansi publik termasuk di dalamnya aparturnya, serta seberapa besar tingkat partisipasi publik untuk memberikan *feedback*-nya terhadap kondisi yang terjadi berupa daya respons yang cerdas agar terpelihara pelayanan publik yang diharapkan dan optimal.



#### 4.3 Tuntutan dan Hambatan Akuntabilitas

Plumptre T (1981) dalam artikelnya “*Perspective Accountability in The Public Sector*” sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dalam Akuntabilitas dan Good Governance (2000:35), memberikan beberapa tuntutan untuk mencapai keberhasilan akuntabilitas yang dapat disimpulkan sebagai berikut:<sup>10</sup>

a. Exemplary Leadership

Pemimpin yang sensitif, responsive dan accountable akan transparan terhadap bawahannya maupun masyarakat,

<sup>10</sup> Kridawati dan Faizal, *Opcit*

- sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut ia memerlukan akuntabilitas.
- b. Public Debate  
Sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan public debate terlebih dahulu untuk mendapatkan hasil yang maksimal.
  - c. Coordination  
Koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh kembangnya akuntabilitas.
  - d. Autonomy  
Instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien, dan paling efektif bagi pencapaian tujuan.
  - e. Explicitness and clarity  
Standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus diakuntabilitaskan.
  - f. Legitimacy and acceptance  
Tujuan dan makna akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya diterima oleh semua pihak.
  - g. Negotiation  
Harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggung-jawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah.

- h. Educational campaign and publicity  
Perlu dibuatkan pilot project pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat sehingga diperoleh ekspektasi dan tanggapan mereka mengenai hal tersebut.
- i. Feedback and evaluation  
Agar akuntabilitas dapat terus menerus ditingkatkan dan disempurnakan maka perlu diperoleh informasi untuk mendapatkan umpan balik dari para pembaca/ penerima akuntabilitas serta dilakukan evaluasi perbaikan.
- j. Adaption and recycling  
Perubahan yang terjadi di masyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Oleh karena itu sistem akuntabilitas harus terus menerus tanggap terhadap setiap perubahan yang terjadi.

Selain kondisi prasyarat tersebut, perlu juga diperhatikan beberapa karakteristik akuntabilitas, yaitu:

- a. Akuntabilitas harus utuh dan menyeluruh terhadap tugas dan fungsi pokok instansi.
- b. Mencakup aspek integritas, keuangan, ekonomis dan efisien, efektifitas dan prosedur.
- c. Sebagai bagian dari sistem manajemen untuk menilai kinerja individu maupun unit organisasi.



- d. Didasarkan atas sistem informasi yang handal, untuk menjamin keabsahan, akurasi, objektivitas dan ketepatan waktu penyampaian informasi.
- e. Adanya penilaian yang objektif dan independen.
- f. Adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas.

Sedangkan hambatan dalam pelaksanaan akuntabilitas, secara umum dapat dilihat dengan masih merajalelanya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Banyak faktor yang menyebabkan penerapan akuntabilitas dalam suatu negara tidak dapat dilaksanakan, antara lain sebagai berikut:

- a. Low literacy percentage  
Semakin kurang rasa saling tolong menolong diantara anggota dan kelompok masyarakat suatu society akan semakin tinggi rasa tidak peduli pada tingkat penyelenggaraan pemerintah, sehingga cenderung memberikan toleransi terhadap praktek-praktek KKN.
- b. Poor standard of living  
Standar gaji yang rendah, sehingga pegawai cenderung untuk berusaha mencari penghasilan tambahan agar dapat menghidupi keluarganya dengan mengorbankan tugas pelayanan kepada masyarakat.
- c. General decline in the moral value  
Sikap hidup yang materialistis dan konsumerisme mendorong *lack accountability*. Sikap moral sangat menentu-

kan dalam usaha untuk membedakan antara nilai-nilai baik dan buruk.

d. A policy of live and let 1live

Dengan terjadinya penurunan nilai-nilai moral, maka manusia akan semakin mudah melakukan hal-hal yang melanggar hukum.

e. Cultural factors

Budaya aparatur pemerintah yang lebih mendahulukan pelayanan terhadap keluarga, kerabat, kelompok atau golongan dari pada pelayanan kepada publik merupakan budaya yang tidak mendukung akuntabilitas.

f. Government monopoly

Adanya monopoli sumber daya oleh pemerintah, mengakibatkan penumpukkan tanggungjawab sehingga sulit mengelola, memantau dan mengevaluasinya. Birokrasi yang terlalu besar dan berbelit-belit telah mengurangi pelaksanaan akuntabilitas.

g. Deficiencies in the accounting system

Buruknya sistem akuntansi merupakan salah satu faktor penyebab tidak dapat diperolehnya informasi yang handal dan dapat dipercaya dalam penerapan akuntabilitas.

h. Lack of will in enforcing accountability

Kurangnya kemauan baik dari aparatur pemerintah untuk menerapkan akuntabilitas.

- i. Burocratic secrecy  
Kontrol pemerintah yang sangat ketat terhadap media massa, sehingga masyarakat kurang berani mengeluarkan pendapat dan menimbulkan suasana *unaccountable* pada penyelenggaraan pemerintah.
- j. Conflict in perspective and inadequate institutional linkage  
Ketatnya kontrol pemerintah mengakibatkan sulit melakukan review terhadap program-program sektor publik, sulit juga menentukan siapa sebenarnya yang diwajibkan untuk mempertanggungjawabkannya.
- k. Quality of officers  
Jumlah aparatur pemerintah yang terlalu banyak, tetapi dengan kualitas yang kurang memadai dan relatif rendah.
- l. Technological absolenscence and inadequate surveillence system  
Tidak tersedianya teknologi yang dapat mendukung kelancaran kerja merupakan factor penghambat yang cukup serius bagi terselenggaranya akuntabilitas.
- m. Colonial heritage  
Suatu negara yang pernah dijajah selama 40 atau 50 tahun sangat sulit untuk melakukan perubahan praktek pemerintahan yang authokratik sebagaimana yang telah dipraktekkan penjajahnya dahulu.

n. Defects in the concerning accountability

Kelemahan hukum yang paling menadasar adalah pernyataan dimana seseorang dianggap tidak bersalah sebelum dapat dibuktikan bahwa dia memang bersalah.

o. Crisis environment

Instabilitas politik telah menciptakan rasa tidak aman dan ketidakpastian. Masyarakat merasa ketakutan sehingga akuntabilitas tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya.

HUBUNGAN ANTARA TUJUAN & SARANA UNTUK MENJAMIN AKUNTABILITAS		
No	Tujuan	Sarana
1	Legitimasi Pembuat Kebijakan	<input type="checkbox"/> Konstitusi <input type="checkbox"/> Sistem Pemilu Daerah & lembaga? <input type="checkbox"/> perumus kebijakan <input type="checkbox"/> Sistem perwakilan dim birokrasi
2	Perilaku Moral	<input type="checkbox"/> Legislasi <input type="checkbox"/> Delegasi kewenangan formal <input type="checkbox"/> Peraturan-peraturan teknis
3	Responsivitas	• Nilai-nilai sosial • Konsep keadilan sosial & kepentingan umum • Partisipasi & konsultasi publik • Debat Publik • Lembaga-lembaga Advokasi
4	Keterbukaan	• Pertemuan Umum • Kebebasan berpendapat • Dengar pendapat umum • Laporan Tahunan
5	Penggunaan sumber daya secara optimal	• Anggaran • Prosedur keuangan • Peraturan & petunjuk teknis • Pemeriksaan ( <i>auditing</i> )
6	Perbaikan efisiensi & efektivitas	• Pertanyaan & partisipasi publik • Sistem perencanaan formal • Sistem informasi • Pemeriksaan penggunaan uang ( <i>value for money</i> ) • Penetapan tujuan & standar • Petunjuk pelaksanaan program • Hasil penilaian ( <i>appraisal</i> ) • Umpan balik dari masyarakat

Sumber : H a y l a r , 1991

## 5. Birokrasi dan Responsivitas Pelayanan Publik

Kebijakan desentralisasi dalam otonomi daerah diarahkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks tersebut, pelayanan publik seharusnya menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik. Paradigma pelayanan publik berkembang dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan/*customer driven government* (baca: kepuasan publik/masyarakat. Lihat juga deskripsi ciri – ciri pelayanan prima pada bab VI).

Dalam tataran kepuasan pelanggan, pelayanan publik dituntut juga untuk efisien, responsif dan non-partisan. Efisiensi pelayanan publik berkenaan dengan upaya aparat publik untuk memaksimalkan *output* dengan memanfaatkan *input* seminimal mungkin. Apabila output dapat dicapai dengan input yang minimal maka tingkat efisiensi semakin baik. Efisiensi dimaksud, tidak saja dilihat dari perspektif pemberi layanan tetapi juga dari perspektif pengguna layanan.

Responsifitas pelayanan publik adalah kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menyusun prioritas kebutuhan, dan mengembangkannya ke dalam berbagai program pelayanan. Responsivitas mengukur daya tanggap organisasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan warga pengguna layanan. Tujuan utama pela-

yanan publik adalah memenuhi kebutuhan masyarakat (*need and affair public*. Bdk. Fokus Administrasi publik)).

Sedangkan pelayanan publik non-partisan adalah system pelayanan yang memperlakukan semua pengguna layanan secara adil tanpa membedakan berdasarkan status sosial ekonomi, kesukuan, etnik, agama, kepartaian, dan sebagainya. Hal ini sejalan dengan konsep demokrasi dalam pengaturan Negara. Demokrasi menuntut adanya persamaan perlakuan dan akses bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-haknya. Indikator pelayanan non-partisan adalah adanya akses yang sama bagi semua orang untuk mendapatkan pelayanan.

Contoh; pelayanan pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang sudah habis masa berlakunya. Sebenarnya dapat diperpanjang dengan cara pengi-rihan langsung KTP baru ke alamat pemiliknya, tetapi selama ini prosedur perpanjangan KTP masih sama seperti prosedur KTP baru yang diawali dengan surat pengantar dari RT, disahkan oleh RW kemudian dibawa ke Kelurahan, kemudian dibawa lagi ke Kecamatan untuk disahkan. Setelah menunggu 2-5 hari, pemiliknya bisa mengambilnya. Demikian pula dengan pengurusan SIM (Surat Ijin Mengemudi), STNK (Surat Tanda Nomor Kendaraan), Surat Tanah (Sertifikat), pengurusan surat-surat perijinan (IMB, ijin survey) yang masih terkesan bertele-tele, berbelit-belit, tidak transparan.



Bagan ini merupakan alur ideal pengurusan IMB. Namun dalam prakteknya seringkali dijumpai penyimpangan dengan memanfaatkan 'tanda merah' (ditolak). Pengguna berusaha agar berkasnya dapat diterima dan pengurusannya cepat. Untuk itu, 'apapun' dilakukan termasuk jalan pintas negosiasi potong jalur. Konsekuensinya, diperlukan sejumlah dana tambahan untuk itu.

## 6. Birokrasi dan Transparansi Pelayanan Publik

Transparansi merupakan salah satu prinsip *good governance*, yang mengindikasikan adanya keterbukaan dan aksesibilitas yang sama bagi para pengguna dan *stakeholders* dalam proses penyelenggaraan pelayanan. Ada tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur pelayanan publik: *pertama*, mengukur tingkat keterbukaan proses pelayanan publik, yaitu persyaratan, biaya dan waktu yang dibutuhkan, serta cara pelayanan. Apa saja persyaratan yang harus dipenuhi harus terbuka dan mudah diketahui oleh para pengguna. *Kedua*, menunjuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* lainnya, termasuk makna dan rasionalitas semua prosedur dan peraturan yang disampaikan kepada masyarakat. *Ketiga*, menunjuk kepada kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya semakin mudah pengguna memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik semakin tinggi transparansi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses *stakeholders* terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan. Termasuk informasi menge-



nai tindakan pemerintah, misalnya alasan yang melatarbelakangi tindakan, bentuk tindakan serta waktu dan cara melakukan tindakan tersebut.

Signifikansi aspek transparansi dalam pelayanan publik bukan hanya bagi penyelenggara pemerintahan, tetapi juga publik harus tahu akan hak dan kewajibannya. Namun kenyataannya, sebagian besar publik Indonesia tidak mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya; hanya mengikuti saja apa yang digariskan pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik.

Ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban publik dan penyelenggara pelayanan mengindikasikan beberapa hal: *Pertama* kondisi ini menunjukkan betapa lemahnya posisi tawar warga dihadapan pemerintah. Pemerintah dapat mendiktekan keinginannya terhadap warga. *Kedua* menunjukkan penyelenggaraan pelayanan yang inkonsistensi dalam mewujudkan transparansi. Pemerintah sering mengklaim dirinya telah melakukan pelayanan yang baik terhadap warga. Contoh yang dikemukakan di atas menunjukkan lemahnya posisi tawar publik karena pelayanan publik dimonopoli oleh pemerintah. Sehingga, mau atau tidak, masyarakat mengikuti aturan yang disampaikan pemerintah. Sebab pemerintah merupakan pemilik otoritas tunggal untuk pengurusan, misalnya KTP, SIM, IMB.

Salah satu contoh upaya untuk mengembangkan transparansi adalah dengan menggunakan *clients charter* atau *citi-*

*zen charter* yang mencantumkan mengenai prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya pelayanan, serta hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna pelayanan yang diatur dengan jelas. Dengan demikian, masyarakat dapat secara mudah memperoleh informasi mengenai semua persyaratan, waktu yang diperlukan, dan biaya yang harus dibayarkan untuk memperoleh pelayanan.

## **7. Birokrasi dan Pelayanan Partisipatif**

Pada tataran teoretis, munculnya buku “*Reinventing Government*” karya Osborne dan Gaebler (1992) dapat dianggap sebagai momentum terpenting yang mempertanyakan dominasi birokrasi selama ini. Sebab pada kenyataannya, baik di negara maju maupun negara berkembang, birokrasi pemerintahan masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan. Konsep *good governance* mengisyaratkan sinergitas tiga pilar (*state, Civil society, corporate*) dalam berbagai upaya pembangunan termasuk pelayanan publik.

Dalam tataran birokrasi Indonesia (khususnya dalam otonomi daerah), partisipasi publik tidak hanya dilihat sebatas pada keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum, tetapi juga dalam berbagai aktivitas politik yang berimplikasi terhadap kepentingan masyarakat banyak. Misalnya dalam proses pembuatan kebijakan publik yang melibatkan berbagai *stakeholder*. Dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan

keputusan yang menyangkut pelayanan publik, maka pemerintah akan memperoleh beberapa keuntungan, diantaranya yaitu:

- 1) Pemerintah daerah akan tahu kebutuhan masyarakat dan dapat memenuhinya dengan baik.
- 2) Mengembangkan rasa saling percaya dan hubungan yg harmonis antara pemerintah dengan masyarakat.
- 3) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama.

Upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik kerap kali menemui hambatan baik dari pemerintah maupun dari masyarakat.

Dari pihak pemerintah, kendala-kendala yang muncul dapat berupa:

- 1) Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan untuk melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik.
- 2) Lemahnya dukungan SDM yang diandalkan untuk mengimplementasikan strategi peningkatan partisipasi.
- 3) Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.
- 4) Lemahnya dukungan anggaran.

Sedangkan dari pihak masyarakat, kendala yang muncul dapat berupa; 1) Budaya paternalisme yang dianut oleh ma-

syarakat selama ini menyulitkan, 2) Apatisme: tidak adanya *trust* (kepercayaan) masyarakat kepada pemerintah.

## **8. Good Governance Dan Good Local Governance**

Perubahan paradigma di dalam politik pemerintahan dari monolitik sentralistik ke demokrasi khususnya *demokrasi lokal*, otonomi atau desentralisasi menampakkan fenomena keberadaan kelembagaan pemerintahan di pusat maupun daerah yang lebih berkonotasi *the process of political interaction* daripada *practical administration* atau *technical administration* yang berorientasi pada terjadinya atau tercapainya efisiensi atau efektifitas (Warsito Utomo, 2003:183)

Pada hakikatnya, desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Hal ini ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam peningkatan kualitas Demokrasi di Daerah, peningkatan efisiensi Pelayanan Publik di daerah, peningkatan percepatan Pembangunan Daerah dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik/*Good Governance* (Rasyid dkk, 2003: 211).

Tujuan utama Kebijakan desentralisasi adalah membebaskan Pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu

dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan memahami, merespon berbagai kecenderungan global dalam mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah pusat juga diharapkan mampu berkonsentrasi pada perumusan Kebijakan makro yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan Pemerintah pada Daerah akan mengalami proses pemberdayaan, kemampuan prakarsa, kreatifitas akan terpacu, sehingga kapasitasnya dalam mengatasi masalah domestik akan semakin kuat ( Gaffar, 2003: 172).

Pengertian desentralisasi dalam turunannya memiliki empat (4) bentuk:

1. *Devolution* - yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan yang lebih atasnya kepada pemerintah di bawahnya, sehingga menjadi urusan rumah tangga Daerah.
2. *Dekonsentrasi* - merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat /atasnya kepada para pejabat mereka di daerah.
3. *Delegation* - yang merupakan penunjukkan oleh pemerintah pusat/pemerintah atasnya kepada pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban tugas kepada pemerintah atasannya.
4. *Privatization*-merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada orang nonpemerintah (Pramusinto, 2000:463).

Dapat dikatakan bahwa urgensi desentralisasi adalah:

- a. Dari segi politik untuk meningkatkan partisipasi politik warga.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
- c. Pemberdayaan kultur daerah
- d. Melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan
- e. Mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya
- f. Meningkatkan kompetisi pembangunan antar daerah

Dengan kata lain, kebijakan otonomi daerah membuka sumbatan pada saluran demokrasi di tingkat local; memberikan peluang kepada daerah untuk mengelola sumberdaya yang dimiliki dan menggunakannya sebagai modal untuk mengatasi permasalahan, memenuhi kebutuhan, dan menyalurkan kepentingan publik (masyarakat lokal), sehingga pada gilirannya tercipta *Good local governance* yang dapat menjadi spirit penyelenggaraan otonomi daerah.

Merefleksi implementasi kebijakan otonomi daerah yang sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa, ada berbagai realitas yang mestinya dilakukan koreksi konstruktif untuk mengembalikan spirit kebijakan ini pada koridor yang sebenarnya. Realitas tersebut antara lain:

- 1) Pola pemerintahan di Indonesia masih terpengaruh pada konsep klasik yakni serba negara. Asumsi yang mengatakan bahwa makin terdesentralisasi suatu pemerintahan, makin efektif kebijakan dan pelayanan publik, belum sepenuhnya dapat dibuktikan dalam penerapannya.
- 2) Kultur pemerintahan masih berorientasi kekuasaan dan bukan pelayanan, budaya paternalistik masih melekat pada pemerintahan dan birokrasinya. Secara umum praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip-prinsip *good governance*; tindakan-tindakan diskriminasi atas dasar pertemanan, afiliasi politik, kesamaan etnis agama dan praktik pungutan liar atas dasar konsensus mutualisme semu (bdk. Contoh pengurusan SIM, KTP, dan lain sebagainya).
- 3) Otonomi daerah 'meningkatkan' praktik KKN, seiring dengan bergesernya kekuasaan dari elit pusat ke elit lokal. Korupsi yang dulunya terbatas dan tertutup kini makin meluas pada semua level pemerintahan dan terbuka.
- 4) Otonomi daerah ditafsirkan sebagai kemerdekaan daerah; membentuk eksklusivitas kedaerahan (daerahisme). Hal ini bisa dicermati pada kecenderungan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, seperti: a) Pemekaran wilayah, b) Prioritas "putera daerah"/ primordialisme ( dalam suksesi kepemimpinan dan rekrutmen pegawai negeri sipil)

Konsepsi Kepemerintahan yang baik menuntut setiap Aparatur Pemerintah untuk bertanggung jawab dan mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakannya kepada masyarakat. Untuk itu diperlukan aparatur yang profesional yang mampu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta didukung semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan publik, pengayoman dan pemberdayaan rakyat.

Untuk itu, perlu dilakukan upaya: a) memberdayakan seluruh komponen birokrasi pemerintahan agar menjadi aparatur pemerintahan yang professional, b) pendayagunaan sistem administrasi memerlukan keterlibatan sistem-sistem lain (legislatif, yudikatif, media massa dan organisasi-organisasi masyarakat).



## BAB VIII

# KORUPSI DAN MANIPULASI

### 1. Pendahuluan

Pemberantasan Korupsi yang sering juga disebut *white collar crime* merupakan salah satu agenda reformasi. Para pelaku korupsi adalah orang-orang berpendidikan, mempunyai kemampuan materiil, memanfaatkan celah hukum dan terorganisir. Masyarakat lewat para wakilnya di DPR menghendaki adanya upaya untuk meningkatkan efektivitas penegakkan tindak korupsi (antara lain dengan merumuskan kebijakan yang dapat bermanfaat secara optimal).

Ada dua alasan mengapa korupsi dan manipulasi menjadi pokok bahasan tersendiri dalam tema etika birokrasi dalam pelayanan publik:

- a) Tindakan penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang kerap dilakukan juga oleh aparat pelayanan publik (pemerintah dalam berbagai lapisannya). Aparatur publik memiliki diskresi yang cenderung dimanfaatkan untuk keuntungan diri atau kelompok (bdk. Potret birokrasi Indonesia)
- b) Di satu sisi, pemerintah adalah penentu kebijakan penyelenggaraan kehidupan bangsa dan negara, termasuk pelayanan publik dan pemberantasan tindak korupsi.

Korupsi di tubuh birokrasi mempunyai dampak yang luas dan destruktif terhadap pembangunan ekonomi serta masyarakat secara umum. Korupsi dalam birokrasi pada umumnya berskala luas dengan jumlah (nominal) yang besar dan melibatkan pejabat negara, elit politik maupun pegawai negeri. Sedangkan, kasus-kasus korupsi pada sektor bisnis, pada umumnya berskala kecil dan hanya berdampak pada perusahaannya sendiri. Sektor – sektor yang sangat rawan dengan tindakan manipulasi dan korupsi antara lain, pengadaan barang dan jasa mencakup konstruksi, pekerjaan umum, perlengkapan militer, dan barang jasa pemerintah. Sedangkan kasus suap dan pemerasan, seringkali terjadi di kepolisian, sektor peradilan, pajak dan bea cukai, serta sektor perijinan (Bandingkan Kasus Susno Duadji di Mabes POLRI, Jaksa Urip Tri Gunawan di Kejaksaan Agung RI, dan lain sebagainya). Korupsi juga terjadi di kalangan politisi (anggota DPR dan partai politik).

Dengan demikian, pelaku korupsi dan manipulasi terdiri dari aparat pemerintah, pelaku sektor bisnis, dan warga masyarakat. Umumnya, pelaku korupsi dikaitkan dengan pemerintah atau aparat birokrasi dengan warga. Namun realitas saat ini menunjukkan kecenderungan adanya peningkatan kontribusi atas tingkatan korupsi dari pelaku di sektor bisnis. Atau terbentuk jejaring tindak pidana korupsi yang *multisektor* dan *multiaktor* sehingga semakin sulit dilacak. Salah satu contoh

adalah tindak pidana *moneylaundering* yang mirip cara kerja 'mafia'.

Korupsi berasal dari kata *corruption* yang berarti keropos/menggerogoti (seringkali koruptor dilambangkan dengan tikus). Tikus senang hidup di tempat yang lembab dan banyak makanan, begitu pula koruptor yang senang hidup di "lahan basah" tempat mengalirnya uang negara. Analogi koruptor dengan tikus memang mudah dicerna secara empiris masyarakat umumnya. Korupsi menjadi salah satu isu yang paling krusial untuk dipecahkan oleh bangsa dan pemerintah Indonesia sampai saat ini. Hal ini disebabkan semakin lama tindak pidana korupsi di Indonesia semakin sulit untuk diatasi. Maraknya korupsi di Indonesia disinyalir terjadi di semua bidang dan sektor pembangunan. Apalagi setelah ditetapkannya pelaksanaan otonomi daerah, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, disinyalir korupsi terjadi bukan hanya pada tingkat pusat tetapi juga pada tingkat daerah dan bahkan menembus ke tingkat pemerintahan yang paling kecil di daerah. Distribusi kewenangan sekaligus distribusi korupsi?

Pemerintah Indonesia sebenarnya tidak tinggal diam dalam mengatasi praktek-praktek korupsi. Upaya pemerintah dilaksanakan melalui berbagai kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dari yang tertinggi yaitu Undang-Undang

Dasar 1945 sampai dengan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dan yang baru disahkan adalah Undang – undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Selain itu, pemerintah juga membentuk komisi-komisi yang berhubungan langsung dengan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 adalah dasar dan acuan yang digunakan oleh para penegak hukum di negeri ini untuk memberantas tindak pidana korupsi. Namun seberapa jauh dan seberapa optimalnya kinerja aparat pemerintah dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi? Ataupun kebijakan – kebijakan tersebut hanya retorika/jargon belaka?. Sebab berbagai upaya telah dilakukan, namun belum mendapatkan hasil yang cukup signifikan.

Disinyalir, stagnasi pemberantasan korupsi di Indonesia disebabkan oleh upaya pelemahan sistematis terhadap pemberantasan korupsi, terutama terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); sistem hukum dan politik di Indonesia masih korup (bdk. Proses pemilihan Presiden, anggota DPR/ DPRD, dan pemilu kepala daerah yang harus umbar duit). Selain itu, pemberantasan korupsi melalui penindakan atau pencegahan juga tidak terintegrasi.

### **CENTURYGATE**

(dikumpulkan dari berbagai sumber)

Skandal Bank Century (bank gagal) yang mendapat suntikan dana sebesar Rp 6,7 triliun dari Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), jauh melebihi Rp 1,3 triliun yang disetujui DPR-RI. *Centurygate* telah 'menyeret' lembaga penegak hukum maupun beberapa petinggi negeri ini. Sebut saja;

- Konflik KPK *versus* Polri, bagaimana membuka kotak Pandora yang sebelumnya agak tertutup: drama *cicak melawan buaya*. Yang menyedot perhatian publik dan tertuju pada Anggodo Widjojo, yang dijuluki "calon Kapolri" atau "Kapolri baru".
- Penahanan Bibit Samad Ryanto dan Chandra M. Hamzah oleh Mabes Polri dapat ditafsirkan sebagai usaha mencegah KPK bekerjasama dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam membongkar skandal Bank Century.
- Dua orang deposan terbesar Bank Century adalah Siti Hartati Murdaya, pemimpin kelompok Central Cipta Mudaya = Rp 321 milyar, dan Boedi Sampoerna, Rp 1.895 milyar. Keduanya sama-sama penyumbang logistik SBY dalam Pemilu lalu...
- Mayoritas anggota DPR memutuskan pengucuran dana *bail-out* Bank Century senilai Rp 6,7 triliun bermasalah dan harus dilanjutkan ke ranah hukum. Namun sampai sekarang kelanjutan prosesnya belum jelas.
- Wakil Presiden Boediono dan Sri Mulyani dilukiskan mengenakan baju tahanan berwarna hitam putih dan berada di dalam penjara yang diberi tulisan tahanan penjara KPK. Di baju kedua orang tersebut bertuliskan "Century Gate" Baliho ini dibawa ratusan orang saat melakukan aksi unjuk rasa di depan Istana Wakil Presiden, Jalan Medan Merdeka Selatan, Jumat (5/3/2010).
- Kemudian, mundurnya Sri Mulyani mantan Ketua KSSK dari jabatannya selaku Menteri Keuangan KIB Jilid II.
- *Centurygate* pun masih menjadi momok pemerintahan SBY – Budiono, terutama karena kebijakan *bailout* dikeluarkan pada saat Budiono menjabat sebagai Gubernur Bank Indonesia.

## 2. Konsep Korupsi dan Manipulasi

Istilah korupsi seringkali dikaitkan dengan ‘penggelapan uang’, baik uang negara maupun swasta untuk keuntungan diri sendiri maupun kelompok tertentu. Ciri ini menjadi unsur yang sama yang terkandung dalam setiap definisi korupsi. Secara etimologis, kata korupsi berasal dari bahasa Latin yaitu *corruptio*, *Corrumpere*, atau *Corruptus* yang berarti penyimpangan dari kesucian (*profanity*), tindakan tidak bermoral, kerusakan, ketidakjujuran atau kecurangan. Dalam istilah lain adalah *Corrupt*, *Corruption* (Inggris), *Korruptie* (Belanda). Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 597: 2001), korupsi adalah penyelewengan atau penyalahgunaan uang negara (perusahaan dsb.) untuk keuntungan pribadi atau orang lain; atau perbuatan berupa menerima suap, memanfaatkan jabatan untuk mengeruk keuntungan secara tidak sah. Dengan demikian korupsi dapat diartikan sebagai penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang (jabatan) untuk memperoleh keuntungan/ penghasilan secara tidak sah.<sup>1</sup>

Kemudian beberapa pakar menambahkan definisi mengenai korupsi, antara lain: Juniadi Suwanto (1997) menyatakan bahwa korupsi ialah tingkah laku atau tindakan seseorang atau

---

<sup>1</sup> Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) yang disusun oleh Sulchan Yasin, 1997, dalam Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*, hlm. 72

lebih yang melanggar norma-norma yang berlaku dengan menggunakan dan/atau menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerimaan atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan/atau pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpanan uang atau kekayaan serta dalam perizinan dan/atau jasa lainnya dengan tujuan keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung atau tidak langsung merugikan kepentingan dan/atau keuangan negara/masyarakat.

Dawam Rahardjo (dalam Kurniawan, dkk.2003:10) memberikan pengertian Korupsi sebagai perbuatan yang melanggar hukum yang berakibat rusaknya tatanan yang sudah disepakati. Tatanan ini dapat berwujud pemerintahan, administrasi atau manajemen. Selanjutnya David H Bayley mendefinisikan korupsi sebagai perangsang (seorang pejabat pemerintah) berdasarkan itikat buruk (seperti suap) agar ia melakukan pelanggaran kewajibannya. Sedangkan suap (*bribery*) diberi definisi hadiah, penghargaan, pemberian atau keistimewaan yang dianugerahkan atau dijanjikan, dengan tujuan merusak pertimbangan atau tingkah laku, terutama seorang dari dalam kedudukan terpercaya (sebagai pejabat pemerintah). Dalam arti yang seluas-luasnya korupsi mencakup penyalahgunaan kekuasaan serta pengaruh jabatan atau kedudukan istimewa dalam masyarakat untuk maksud-maksud pribadi.

Menurut Kumurotomo<sup>2</sup>, tindakan – tindakan yang dapat dikategorikan korupsi adalah: (a) setiap perbuatan yang dilakukan oleh siapapun untuk kepentingan diri sendiri, orang lain atau suatu badan yang menyebabkan kerugian negara (b) setiap perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dengan mempergunakan kesempatan atau kewenangan kekuasaan, baik langsung atau tidak langsung membawa keuntungan bagi dirinya. Sedangkan Mas'oeed (2003:167) menyatakan bahwa korupsi adalah perilaku yang menyimpang dari kewajiban formal suatu jabatan publik karena kehendak untuk memperoleh keuntungan ekonomis atau status bagi diri sendiri dan keluarga dekat.

Sementara itu, Samuel Huntington mengatakan “*Corruption is behaviour of public officials which deviate from accepted norms in order to serve private ends*” (Korupsi adalah perilaku menyimpang dari pegawai-pegawai publik dari norma-norma yang diterima dan dianut oleh suatu masyarakat). Perilaku menyimpang ini dilakukan oleh *public officials* dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan pribadi. Sebagai ilustrasi Huntington mencontohkan peran publik dan kepentingan pribadi lewat peran seorang raja. Kalau budaya politik tidak membedakan peran raja sebagai seorang pribadi dengan peran dia sebagai raja, maka tidak mungkin orang

---

<sup>2</sup> Wahyudi Kumorotomo, 2001, *Etika Administrasi Negara*, hlm. 173



menuduh raja melakukan korupsi ketika dia menggunakan dana-dana umum.

Selain itu, Robert Klitgaard dalam bukunya “Membasmi Korupsi” (2001:98) membuat persamaan sederhana untuk menjelaskan pengertian korupsi:

C = *Corruption*/Korupsi

M = *Monopoly*/Monopoli

D = *Discretion*/Diskresi/keleluasaan

A = *Accountability*/Akuntabilitas

Konsep Klitgaard di atas menjelaskan bahwa korupsi hanya bisa terjadi apabila seseorang atau pihak tertentu mempunyai hak monopoli atas urusan tertentu serta ditunjang oleh diskresi atau keleluasaan dalam menggunakan kekuasaannya, sehingga cenderung menyalahgunakannya, namun lemah dalam hal pertanggung jawaban kepada publik (akuntabilitas).

Berbagai pengertian dan definisi diatas menunjukkan bahwa korupsi adalah suatu tindakan penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang atau jabatan yang dilakukan aparatur pemerintah/pejabat publik untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dan unsur-unsur korupsi terdiri dari:

- a. adanya penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang atau jabatan
- b. dilakukan oleh aparatur pemerintah /pejabat publik

- c. menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi, orang lain atau korporasi
- d. merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Istilah lain yang juga sering dikaitkan dengan korupsi adalah Manipulasi. Manipulasi berasal dari bahasa Inggris *to manipulate* yang berarti memainkan, menggunakan, menyelewengkan atau mendalangi. Manipulasi adalah tindakan untuk mengerjakan sesuatu dengan tangan atau alat-alat mekanis secara terampil, upaya kelompok atau perseorangan untuk mempengaruhi perilaku, sikap, dan pendapat orang lain tanpa orang itu menyadarinya; penggelapan, penyelewengan. Memanipulasi mengatur (mengerjakan) dengan cara yang pandai sehingga dapat mencapai tujuan yang dikehendaki, berbuat curang (memalsu surat – surat, menggelapkan barang – barang, dll) KBBI, 2001: 712.

Secara implisit, batasan ini mengandung dua makna; pertama: berbuat curang dengan cara memalsu surat-surat, menggelapkan barang dan sebagainya, kedua: mengatur atau mengerjakan dengan cara licik untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kaitan antara korupsi dengan manipulasi ini adalah bahwa korupsi mengandung pengertian yang lebih luas dan abstrak dibanding manipulasi. Perbuatan Korupsi adalah penyalahgunaan kewenangan, kedudukan atau jabatan dan praktiknya dapat berbentuk penggelapan atau kecurangan untuk

memperkaya diri sendiri atau kelompok yang dapat merugikan keuangan negara.

Selain itu, istilah lain yang terkait dengan korupsi adalah Nepotisme yaitu setiap perbuatan penyelenggara negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarga dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara (UU No. 28/1999). Alatas mendefinisikan Nepotisme sebagai “*the appointment of relatives, friends or political associates to public offices regardless of their merits and the consequences on the public weal*” (pengangkatan kerabat, kawan atau sekutu politik untuk menduduki jabatan-jabatan publik, terlepas dari kemampuan, dan akibatnya bagi kemaslahatan umum). Sedangkan Kumurotomo memberikan pengertian Nepotisme sebagai usaha-usaha yang disengaja oleh seorang pejabat dengan memanfaatkan kedudukan dan jabatannya untuk menguntungkan posisi, pangkat, dan karier, diri sendiri, famili, atau kawan dekatnya dengan cara-cara yang tidak adil (*fair*). Sebagai contoh pemilihan atau pengangkatan orang pada jabatan tertentu terkadang tidak melalui cara-cara yang rasional dan seleksi yang terbuka melainkan hanya tergantung rasa suka atau tidak suka. Sepintas lalu nepotisme ini tidak membawa kerugian pada masyarakat, tetapi jika hal ini terus berlanjut akan berakibat merosotnya kewibawaan pemerintah. Nepotisme dapat terjadi pada semua jenjang atau tingkat mulai dari operasional sampai kepada keputusan-ke-

putusan yang bersifat politis. Terkait dengan aspek politis dapat dilihat manakala keputusan-keputusan yang dibuat bukan didasarkan atas kepentingan masyarakat secara umum, tetapi lebih didasarkan atas kemauan dan kepentingan untuk maksud-maksud tertentu yang membawa agenda pribadi yang dibungkus dengan kepentingan masyarakat.<sup>3</sup>

### **3. Korupsi dan *Mal-administration***

Pada pendahuluan bab ini, sudah diketengahkan alasan pembahasan korupsi dan manipulasi dalam konteks Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik. Karena itu, pada bagian ini juga dijelaskan mengenai *mal-administrasi*.

*Mal Administrasi* adalah suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi (Widodo Joko, 2001).

Menurut *Nigro & Nigro (dalam Muhadjir Darwin, 1999)*, terdapat 8 bentuk *Mal-Administrasi* yaitu:

- 1) Ketidakjujuran (*dishonesty*), yaitu suatu tindakan administrasi yang tidak jujur. Dikatakan tidak jujur karena tindakan tersebut berbahaya dan menimbulkan ketidakpercayaan (*distrust*) dan dalam beberapa contoh (mengambil uang barang publik untuk kepentingan sendiri, menerima uang

---

<sup>3</sup> Kridawati dan Faizal, *Op.Cit*, hlm. 74

- suap dari pelanggan, menarik pungutan liar, dsb) dapat merugikan kepentingan organisasi atau masyarakat.
- 2) Perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), misalnya seorang administrator publik melakukan tindakan dalam batas-batas yang diperkenankan hukum tetapi tindakan tersebut dapat digolongkan sebagai tidak etis sehingga tidak dapat dituntut secara hukum, misalnya: seorang pimpinan minta agar meluluskan seorang familinya dalam seleksi pegawai.
  - 3) Mengabaikan hukum (*disregard of the law*), yaitu administrator publik yang mengabaikan hukum atau membuat tafsiran hukum yang menguntungkan kepentingannya. Misalnya: seorang pegawai kantor memakai mobil dinas untuk kepentingan keluarga padahal tahu secara hukum hanya diperuntukkan kepentingan dinas.
  - 4) FAVORITISME dalam menafsirkan hukum, yaitu pejabat atau pegawai di suatu instansi tetap mengikuti hukum yang berlaku tetapi hukum tersebut ditafsirkan untuk menguntungkan kepentingan tertentu.
  - 5) Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, yaitu seorang pegawai yang diperlakukan secara tidak adil, misalnya seorang pimpinan yang menghambat karirnya karena merasa tersaingi.
  - 6) Inefisiensi bruto (*gross ineffiency*), sebaik apapun maksud sebuah kebijakan atau program, jika suatu instansi tidak mampu melakukan tugasnya secara memadai maka

para adminisitrator tersebut dapat dikatakan gagal. Misalnya: pemborosan dana secara berlebihan.

- 7) Menutup-nutupi kesalahan, yaitu seorang pegawai yang menutup-nutupi kesalahan sendiri atau kesalahan bawahannya, menolak diperiksa atau dikontrol legislatif, melarang pers meliput kesalahannya atau instansinya semua itu dilakukan untuk melindungi diri atau posisi tertentu.
- 8) Gagal menunjukkan inisiatif, yaitu seorang pegawai yang gagal membuat keputusan yang positif atau menggunakan diskresi (keleluasaan) yang diberikan hukum kepadanya.

Salah satu bentuk dari Mal-Administrasi adalah *Korupsi*, yaitu bentuk perbuatan menggunakan barang publik, bisa berupa uang dan jasa, untuk kepentingan memperkaya diri dan bukan untuk kepentingan publik. Dilihat dari proses terjadinya, perilaku korupsi dapat dibedakan dalam tiga bentuk:

- 1) *Graft*, yaitu korupsi yang bersifat internal (korupsi yang dilakukan tanpa melibatkan pihak ketiga: menggunakan atau mengambil barang kantor, uang kantor, jabatan kantor untuk kepentingan sendiri). Korupsi ini terjadi karena mereka mempunyai kedudukan dan jabatan di Kantor tersebut. Dengan wewenangnya para bawahan tidak dapat menolak permintaan atasannya. Mereka justru berkewajiban melayani atasannya, bila menolak atau mencegah permintaan atasan maka dianggap sebagai tindakan yang tidak

loyal terhadap atasan. Contoh yang sering dilakukan dalam birokrasi kita adalah manipulasi Surat Perintah Perjalanan Dinas (SPPD). Misalnya untuk tugas dua atau tiga hari, diperintahkan kepada staf untuk membuat SPPD selama seminggu atau sepuluh hari. Dalam hal ini, staf mengikutinya saja.

- 2) *Bribery* (penyogokan, penyuapan), yaitu tindakan korupsi yang melibatkan orang lain di luar dirinya (instansinya). Tindakan ini dilakukan dengan maksud agar dapat mempengaruhi objektivitas dalam membuat keputusan atau keputusan yang dibuat akan menguntungkan pemberi, penyuap atau penyogok. Tindakan ini bisa berupa materi ataupun jasa, korupsi semacam ini seringkali terjadi pada dinas/instansi yang mempunyai tugas pelayanan, menerbitkan surat ijin, rekomendasi dan sebagainya sehingga mereka yang berkepentingan lebih suka mencari calo, memberi uang pelicin agar urusannya dapat diperlancar.
- 3) *Nepotism*, yaitu tindakan korupsi berupa kecenderungan pengambilan keputusan yang tidak berdasar pada pertimbangan objektif, rasional, tapi didasarkan atas pertimbangan "*nepitis*" dan "*kekerabatan*", (misalnya: masih teman, keluarga, golongan, pejabat, dan sebagainya). Mereka melakukan tindakan terbut karena akan merasa aman dan dilindungi.

Sedangkan korupsi bila dilihat dari sifat korupsinya dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) *Korupsi Individualis*, yaitu 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 yang bisa berupa disudutkan, dijauhi, dicela, dan bahkan diakhiri nasib karirnya. Perilaku korup ini dianggap oleh kelompok (masyarakat) sebagai tindakan yang menyimpang, buruk, dan tercela.
- 2) *Korupsi Sistemik*, yaitu korupsi yang dilakukan oleh sebagian besar (kebanyakan) orang dalam suatu organisasi (melibatkan banyak orang). Dikatakan sistemik karena tindakan korupsi ini bisa diterima secara wajar atau biasa (tidak menyimpang) oleh orang-orang yang berada di sekitarnya yang merupakan bagian dari suatu realita. Jika ketahuan maka diantara mereka akan saling melindungi, menutup-nutupi dan mendukung satu sama lain demi untuk menyelamatkan orang yang ketahuan tersebut.

Faktor-faktor timbulnya Mal-Administrasi ada 2, yaitu:

- 1) *Faktor Internal*, yaitu faktor yang berupa kepribadian seseorang yang berwujud suatu niat, kemauan, dorongan yang tumbuh dari dalam diri seseorang untuk melakukan tindakan mal-administrasi. Faktor ini disebabkan oleh lemahnya mental, dangkalnya agama dan keimanan sehing-



ga memudahkan mereka untuk melakukan suatu tindakan mal-administrasi.

- 2) Faktor Eksternal, yaitu faktor yang berasal dari luar diri seseorang yang melakukan tindakan mal-administrasi, disebabkan karena lemahnya peraturan, lemahnya lembaga kontrol, lingkungan kerja dan sebagainya yang membuka peluang (kesempatan) untuk melakukan tindakan mal-administasi (korupsi).

**Fenomena “Markus” Gayus Tambunan  
(Makelar Kasus Pajak)**

- Gayus Tambunan bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) golongan III-A dia bekerja dibagian penelaah keberatan pajak perorangan dan badan hukum di Kantor Pusat Direktorat Pajak, kesaktian Gayus Tambunan meskipun PNS golongan III-A tapi dia memiliki rekening tabungan 25 milyar, kekayaan sangat Fantastis bagi seorang PNS golongan III-A,
- Gayus pertama kali disebut oleh mantan Kepala Badan Reserse Kriminal Susno Duadji , yang menyebutkan Gayus memiliki Rp25 miliar di rekeningnya, namun hanya Rp 395 juta yang dijadikan pidana dan disita negara.
- Susno menuduh ada empat petinggi Polri yang terlibat pencairan itu..Dalam kasus pajak ini Gayus dituntut kepolisian dengan tiga pasal, yakni pasal penggelapan, pencucian uang, dan korupsi. Namun di persidangan dia hanya dituntut dengan pasal penggelapan, dengan vonis ; 1 tahun percobaan.
- Rumah Gayus Tambunan beralamat di Taman Puspa III, Blok ZE Nomor 1, Gading Park View harganya mencapai Rp 3,5 M. Gayus tambunan juga dikabarkan mempunyai Apartemen di Cempaka Mas.
- Gayus masih di penjara, namun ia seringkali bebas keluar penjara, seperti ketika Gayus tertangkap kamera wartawan sedang menonton pertandingan tenis tingkat internasional di Bali.

[griya-informasi.blogspot.com](http://griya-informasi.blogspot.com)

<b>Golongan kepengkatan</b>	<b>Masa Kerja</b>	<b>Gaji Pokok (Rp)</b>
Ia	0 tahun	1.040.000
Ia	4 tahun	1.091.700
Ia	16 tahun	1.262.700
II a	0 tahun	1.320.300
II b	5 tahun	1.462.300
II b	15 tahun	1.650.800
II c	3 tahun	1.487.600
II c	7 tahun	1.561.600
II c	15 tahun	1.720.700
II d	3 tahun	1.550.600
II d	7 tahun	1.627.600
II d	15 tahun	1.793.400
III a	0 tahun	1.655.800
III a	4 tahun	1.738.100
III a	10 tahun	1.869.300
IV a	0 tahun	1.954.300
IV a	4 tahun	2.051.400
IV a	10 tahun	2.206.200
IV a	32 tahun	2.880.800
IV d	0 tahun	2.212.900
IV d	4 tahun	2.322.900
IV d	10 tahun	2.498.200
IV d	32 tahun	3.262.000
IV e	0 tahun	2.306.500
IV e	4 tahun	2.421.200
IV e	10 tahun	2.603.900
IV e	32 tahun	3.400.000

Sumber: PP Nomor 8 Tahun 2009

#### **4. Faktor – faktor Penyebab terjadinya korupsi**

Korupsi yang terjadi dalam birokrasi mendapat perhatian dan penekanan tersendiri dalam kajian ini, karena birokrasi atau pemerintah memiliki peranan ganda yaitu sebagai pelaku dan pemberantas korupsi itu sendiri. Kasus-kasus korupsi yang menjadi sorotan banyak pihak baik dalam maupun luar negeri adalah korupsi yang terjadi di tubuh birokrasi, sebab selain berakibat luas dan destruktif terhadap pembangunan ekonomi serta masyarakat secara umum, korupsi dalam birokrasi pada umumnya berskala luas dengan jumlah (nominal) yang besar dan melibatkan pejabat negara, elit politik maupun pegawai negeri. Sekaligus menjadi salah satu indikator kredibilitas negara di mata internasional.

Mengapa korupsi terjadi?<sup>4</sup> Pendapat Klitgaard bahwa korupsi hanya bisa terjadi apabila seseorang atau pihak tertentu mempunyai hak monopoli atas urusan tertentu serta ditunjang oleh diskresi atau keleluasaan dalam menggunakan kekuasaannya, sehingga cenderung menyalahgunakannya, namun lemah dalam hal pertanggung jawaban kepada publik (akuntabilitas) atau  $C = M + D - A$ ; sangat relevan untuk menjelaskan faktor – faktor penyebab terjadinya korupsi.

Korupsi adalah tindakan penyalahgunaan wewenang atau jabatan oleh pejabat pemerintah. Namun tanpa disadari ma-

---

<sup>4</sup> *Ibid*

syaratpun ikut membuka peluang tumbuh suburnya korupsi. Dengan demikian tindakan korupsi itu umumnya merupakan transaksi antara dua pihak yaitu pihak yang mempunyai wewenang atau menduduki jabatan dengan pihak lain yang bertindak sebagai pribadi. Dalam banyak kasus, transaksi tersebut dilakukan tanpa diketahui oleh orang lain, namun pada beberapa kasus, transaksi semacam itu ‘seakan – akan’ diamini oleh masyarakat. ( perhatikan saja proses tilang yang dilakukan polisi, berakhir dengan kesepakatan membayar ‘denda’ di tempat oleh para pelanggar tanpa harus mengikuti persidangan di pengadilan; proses pengurusan KTP/SIM, dan lain sebagainya)

Mochtar Mas’oed (2003:170) berpendapat bahwa terjadinya korupsi disebabkan oleh faktor kultural dan faktor struktural. Faktor kultural adalah adanya tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah dan ikatan keluarga serta kesetiaan. Dan faktor struktural adalah adanya posisi dominan birokrasi pemerintah, sehingga seringkali lepas dari kontrol masyarakat. Sedangkan Mukthie Fadjjar (dalam Kurniawan,dkk, 2003:6) menyebutkan faktor utama pendorong orang melakukan korupsi adalah adanya “peluang” yang terbuka yang didukung oleh keinginan kuat untuk melakukan tindakan memperkaya diri sendiri dengan memanfaatkan kesempatan yang ada di depan mata. Korupsi juga terjadi karena adanya “kesempatan” untuk melakukan tindakan-tindakan korup. Kesempatan ini terjadi karena birokrasi yang kompleks dan tidak

transparan, tertutupnya akses publik atas informasi dan pengawasan yang kurang maksimal sehingga menambah semakin merajalelanya korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik.

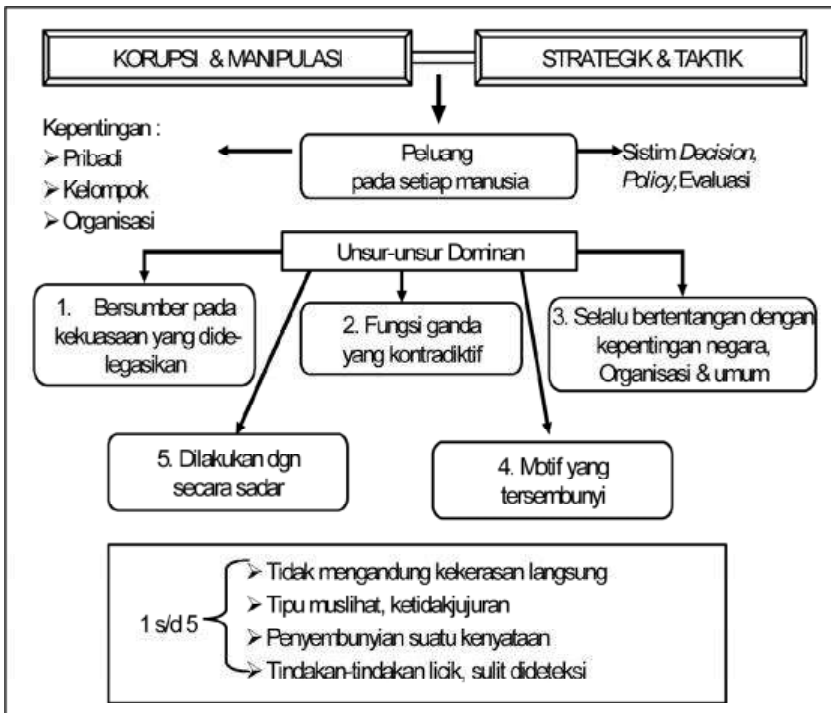
Menurut Kumurotomo<sup>5</sup>, beberapa faktor penyebab terjadinya korupsi atau peluang terjadinya tindakan korupsi dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Adanya kekuasaan yang didelegasikan (*delegated power*), artinya pelaku-pelaku korupsi adalah orang-orang yang memperoleh kekuasaan atau wewenang yang diberikan kepadanya dan memanfaatkannya untuk kepentingan pribadi, orang lain atau korporasi.
- b. Adanya fungsi ganda yang kontradiktif dari pejabat-pejabat yang melakukannya. Misalnya ketika seorang pejabat disuap untuk mengeluarkan izin trayek angkutan oleh seorang pengusaha, maka pemberian izin tersebut memang merupakan fungsi dari jabatannya, namun tindakan penyuapan oleh pengusaha tersebut jelas merupakan tindakan di luar hukum, sebab ia telah mempengaruhi keputusan yang tidak adil dan mengurangi kesempatan pengusaha-pengusaha lain untuk mendapatkan hak mereka.
- c. Bertentangan dengan kepentingan negara, organisasi maupun kepentingan umum, karena korupsi dilakukan de-

---

<sup>5</sup> Kumoroto, Op.Cit, hlm. 177 - 178

- ngan tujuan untuk memperkaya diri sendiri, kelompok atau korporasi.
- d. Adanya motif tersembunyi yang selalu merahasiakan perbuatannya, ini disebabkan karena setiap tindakan korupsi mengandung unsur penipuan dan ketidakjujuran.
  - e. Adanya unsur kesengajaan dan kesadaran oleh para pelakunya, artinya tindakan korup itu tidak ada hubungannya dengan rasionalitas pribadi.



**Bagan 8.1 Faktor – faktor penyebab terjadinya Korupsi**

Korupsi merupakan tindakan yang merugikan keuangan negara atau perekonomian negara baik secara langsung ataupun tidak langsung. Meskipun begitu, akhir-akhir ini mulai berkembang persepsi, bahwa korupsi tidak hanya terjadi di pemerintahan saja, tetapi di perusahaan (swasta) bahkan juga pada organisasi non pemerintah (NGO/LSM). Walaupun korupsi yang terjadi di perusahaan atau NGO/LSM tidak merugikan negara secara langsung, tetapi dapat merugikan masyarakat/negara secara tidak langsung sehingga mengganggu perekonomian negara seperti kasus BLBI (Bantuan Likwiditas Bank Indonesia) kepada Perbankan Nasional yang dikenal dengan kasus Bank Bali, Bank Harapan Sentosa (BHS Bank) dan lain-lain (Jawa Pos, 20 Agustus 2002). Atau tindak pidana pencucian uang (*Money Laundering*) dimana uang yang berasal dari hasil kejahatan kemudian “dicuci” dengan melalui berbagai transaksi yang menyebarkan sehingga jejak pelacakannya menjadi hilang serta sulit untuk ditemukan. Misalnya kasus yang menyeret nama Eddy Tansil yang merupakan terpidana korupsi 1,3 triliun rupiah yang telah diputus oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dan hingga kini masih menjadi buronan karena melarikan diri. Bahkan sampai saat ini pun Anggoro Widjojo Direktur PT. Masaro Radiokom yang menjadi tersangka kasus pengadaan Sistem Komunikasi Radio Terpadu di Departemen Kehutanan juga belum diketahui keberadaannya.

Secara normatif, korupsi merupakan suatu penyimpangan atau pelanggaran, sedangkan dari aspek etika dan moral maka korupsi adalah tindakan yang buruk atau tindakan yang tidak bermoral. Hanya saja dalam prakteknya korupsi ini sulit dideteksi karena mengambil bentuk yang licik, tipu-mulihat dan membudaya. Berdasarkan uraian diatas maka secara singkat dapat disebutkan bahwa korupsi mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- a. Tidak mengandung kekerasan (*non-violence*)
- b. Mengandung unsur-unsur tipu-muslihat (*guile*) dan ketidakjujuran (*deceit*)
- c. Penyembunyian suatu kenyataan (*concealment*)
- d. Mengandung tindakan yang licik dan membudaya.

Bila kita mencermati berbagai definisi korupsi yang dikemukakan oleh para pakar maupun undang – undang, ada beberapa indikator tindak korupsi, yaitu:

- 1) Suatu pengkhianatan terhadap kepercayaan.
- 2) Penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta atau masyarakat umumnya.
- 3) Dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan khusus.
- 4) Dilakukan dengan rahasia, kecuali dengan keadaan dimana orang-orang berkuasa atau bawahannya menganggapnya tidak perlu.
- 5) Melibatkan lebih dari satu orang atau pihak.



- 6) Adanya kewajiban dan keuntungan bersama dalam bentuk uang atau yang lain.
- 7) Terpusatnya kegiatan (korupsi) pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya.
- 8) Adanya usaha untuk menutupi perbuatan korup dalam bentuk-bentuk pengesahan hukum.
- 9) Menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi.

## **5. Jenis -jenis korupsi**

Syed Hussein Alatas dalam bukunya *Korupsi: Sifat, Sebab dan Fungsi* (1987) menyebutkan ada 7 jenis korupsi yaitu<sup>6</sup>:

### **a. *Transactive Corruption***

Korupsi ini disebabkan oleh adanya kesepakatan timbal balik (kolusi) antara dua pihak yang memberi dan menerima demi keuntungan bersama, dimana kedua belah pihak sama-sama aktif menjalankan perbuatan tersebut, dapat melibatkan pejabat dengan masyarakat atau antara pemerintah dengan dunia usaha. Contohnya: pengadaan barang/inventaris pemerintah, dimana pengusaha akan memberikan *fee* kepada pimpinan proyek apabila proyek tersebut diberikan kepadanya.

---

<sup>6</sup> Kridawati dan Faizal, Op.Cit

b. *Extortive Corruption*

Korupsi ini terjadi dengan menyertakan bentuk-bentuk koersif tertentu, dimana pihak pemberi dipaksa (pemerasan) untuk menyerahkan sejumlah uang (suap) guna mencegah kerugian yang mengancam dirinya, kepentingan orang-orangnya, atau hal-hal yang dihargainya. Contohnya: Pengambilan persentase dari proyek-proyek pemerintah.

c. *Investive Corruption*

Korupsi ini terjadi karena mengharapkan keuntungan di masa yang akan datang, biasanya untuk mengikat moral dengan cara memberikan sesuatu barang atau jasa (sogokan) tanpa ada keuntungan secara langsung bagi pemberi. Contohnya: pemberian hadiah, fasilitas atau sumbangan oleh pengusaha yang melebihi batas ketentuan undang-undang.

d. *Nepotistic Corruption*

Korupsi ini disebabkan oleh adanya penunjukan secara tidak sah atau perlakuan khusus terhadap pertemanan atau yang mempunyai kedekatan hubungan kekeluargaan dalam rangka menduduki suatu jabatan publik Contohnya: pengangkatan/penunjukan pejabat tanpa didasarkan hal-hal yang rasional dan seleksi yang terbuka tetapi lebih bersifat suka atau tidak suka.

e. *Defensive Corruption*

Korupsi yang terpaksa dilakukan dalam rangka mempertahankan diri dimana posisi seseorang disini sebagai

korban korupsi itu sendiri. Contohnya : seorang pegawai terpaksa melakukan penyelewengan (korupsi) karena dia sendiri merupakan korban korupsi dari atasannya.

f. *Autogenic Corruption*

Korupsi yang dilakukan individu karena mempunyai kesempatan untuk mendapatkan keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas sesuatu yang hanya diketahui seorang diri termasuk sanksinya. Contohnya: anggota dewan yang mendukung berlakunya sebuah undang-undang atau peraturan daerah tanpa mempertimbangkan akibat-akibatnya dikemudian hari, tetapi justru memperoleh keuntungan dari pengetahuan dan pemahamannya atas undang-undang atau peraturan daerah tersebut.

g. *Supportive Corruption.*

Korupsi yang mengacu pada penciptaan suasana yang kondusif untuk mendukung, melindungi atau mempertahankan seseorang untuk menduduki atau yang akan menduduki suatu jabatan strategis Contohnya: anggota dewan yang melakukan kunjungan ke luar negeri atau luar daerah yang tidak perlu bahkan tidak berhubungan dengan tugasnya dan mengulur waktu kunjungan atas biaya pemerintah (daerah)

## 6. Bentuk – bentuk praktek Korupsi

Secara umum praktek korupsi dapat dikenal dalam berbagai bentuk umum yaitu: 1) *bribery* (penyuapan); 2) *embezzlement* (penggelapan/pencurian); 3) *fraud* (penipuan); 4) *extortion* (pemerasan); dan 5) *favouritism* (favoritisme). Kelima bentuk ini tidak dapat dipahami secara dikotomis karena seringkali muncul bersamaan atau saling mengikuti. Penyuapan adalah pembayaran (dalam bentuk uang atau sejenisnya) yang diberikan atau diambil dalam hubungan korupsi. Sehingga esensi korupsi dalam konteks penyuapan adalah baik tindakan membayar maupun menerima suap. Beberapa istilah yang memiliki kesamaan arti dengan penyuapan adalah *kick-backs*, *gratuities*, *baksheesh*, *sweeteners*, *pay-offs*, *speed money*, *grease money*.

Tindakan kejahatan menggelapkan atau mencuri uang rakyat tersebut dilakukan oleh pegawai pemerintah atau aparat birokrasi. Penggelapan ini juga bisa dilakukan oleh pegawai di sektor swasta. Sedangkan *fraud* atau penipuan diartikan sebagai “*fraud is an economic crime that involves some kind of trickery, swindle or deceit* (Amundsen, 2000: 3). *Fraud* adalah kejahatan ekonomi yang berwujud kebohongan, penipuan, dan perilaku tidak jujur. Jenis korupsi ini merupakan kejahatan ekonomi yang terorganisir dan melibatkan pejabat. *Fraud* rela-

tif lebih berbahaya dan berskala lebih luas dibanding kedua jenis korupsi sebelumnya. Salah satu contoh dalam hal ini adalah kerjasama antar pejabat/instansi dalam menutupi satu hal kepada publik.

Bentuk korupsi lainnya adalah *extortion* atau pemerasan yang didefinisikan sebagai “*extortion is money and other resources extracted by the use of coercion, violence or the threats to use force*” (Amundsen, 2000: 4). Korupsi dalam bentuk pemerasan adalah jenis korupsi yang melibatkan aparat yang melakukan pemaksaan atau pendekatan koersif untuk mendapatkan keuntungan sebagai imbal jasa atas pelayanan yang diberikan.

Korupsi di Indonesia terjadi secara sistemik dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus antara lain penerapan sitem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa.

Di sini dikemukakan salah satu contoh kasus korupsi yang melibatkan banyak pihak dan menyedot perhatian masyarakat.

**Kasus Dana BLBI  
(Penyadapan Telpon. Penahanan Jaksa Pengusut, Penjara  
Mewah Artalyta hingga PK)**

- TEMPO *Interaktif*, Jakarta - Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum melakukan inspeksi mendadak ke dalam sel penjara Artalyta Suryani alias Ayin. Inspeksi juga dilakukan di sel-sel lain di Rumah Tahanan Wanita Pondok Bambu, Jakarta Timur, tempat terpidana perkara suap terhadap jaksa Urip Tri Gunawan itu menjalani hukuman lima tahun penjara. "Ada sejumlah tahanan menerima fasilitas lebih lengkap,"...Di sel Liem Marita alias Aling, misalnya, ditemukan berbagai fasilitas yang melebihi tahanan lainnya, antara lain tempat tidur, kulkas, ruang tamu, sofa, radio-tape, serta meja kerja. Bahkan Satuan Tugas menemukan ruang karaoke yang dilengkapi televisi. Saat mendarangi sel Artalyta, Satuan Tugas mendapati ruang penjara Ayin terpisah dari sel para tahanan lain. Bahkan ada pintu khusus menuju ruangan besar yang dihuni orang dekat Sjamsul Nursalim ini. "Ruangannya mencapai 8 x 8 meter," ... (11 Januari 2010)
- Ayin divonis lima tahun penjara oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan denda Rp 250 juta. Pengadilan tingkat banding memperbaiki putusan ini dengan mengancam lima bulan kurungan tambahan bila Ayin tak membayar denda tersebut. Majelis hakim agung tingkat kasasi pun menguatkan putusan ini pada Februari 2009.
- Ayin divonis bersalah karena terbukti menyuap Jaksa Urip Tri Gunawan sebesar AS\$ 660.000. Tujuan penyipuan itu adalah agar Urip menghentikan perkara BLBI yang melibatkan taipan Sjamsul Nursalim, yang masih tergolong kerabat Ayin. Urip sendiri telah divonis 20 tahun penjara.
- Juru Bicara MA, Hatta Ali mengatakan majelis hakim agung memang baru saja mengabulkan permohonan peninjauan kembali (PK) Artalyta Suryani... Hukuman Artalyta dikurangi menjadi empat tahun enam bulan," ujar Hatta melalui sambungan telepon, Selasa (6/4). Salah satu pertimbangan majelis mengurangi hukuman Ayin –demikian Artalyta disapa- adalah karena alasan kemanusiaan. Ayin, dinilai oleh majelis hakim, tidak secara langsung dalam kasus penyipuan tersebut. "Dia hanya sebagai perantara.

Di dalam Undang-Undang Nomor : 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor: 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, disebutkan bentuk-bentuk praktek korupsi sebagai berikut:

- 1) Perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
- 2) Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara
- 3) Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara tersebut berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.
- 4) Memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dilakukan/tidak dilakukan dalam jabatannya.
- 5) Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seorang hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan tentang perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili.
- 6) Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang, yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan menjadi advokat untuk menghadiri sidang

- pengadilan, dengan maksud untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan berhubung dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili.
- 7) Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan atau penjual bahan bangunan yang pada waktu menyerahkan bahan bangunan, melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keamanan orang atau barang, atau keselamatan negara dalam keadaan perang,.
  - 8) Setiap orang yang mengawasi pembangunan atau penyerahan barang bangunan, sengaja membiarkan perbuatan yang curang.
  - 9) Setiap orang yang pada waktu menyerahkan barang Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan perbuatan curang yang dapat membahayakan keselamatan negara dalam keadaan perang.
  - 10) Setiap orang yang bertugas mengawasi penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Republik Indonesia dengan sengaja membiarkan perbuatan curang.
  - 11) Pegawai Negeri atau orang selain pegawai negeri yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja menggelapkan uang atau surat berharga yang disimpan karena jabatannya, atau membiarkan uang atau surat ber-



harga itu diambil atau digelapkan oleh orang lain, atau membantu dalam melakukan perbuatan tersebut.

- 12) Pegawai Negeri atau orang selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum terus menerus atau untuk sementara waktu, dengan sengaja memalsu buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi.
- 13) Pegawai Negeri atau orang selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu dengan sengaja menggelapkan, menghancurkan, merusakkan atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan di muka pejabat yang berwenang yang dikuasai karena jabatannya
- 14) Pegawai Negeri atau orang selain pegawai negeri yang diberi tugas menjalankan suatu jabatan umum secara terus menerus atau untuk sementara waktu dengan sengaja membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat, atau daftar tersebut.
- 15) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui dan patut diduga, bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau yang menurut pikiran orang yang memberikan

hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

- 16) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya.
- 17) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah tersebut diberikan sebagai akibat atau disebabkan karena telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.
- 18) Hakim yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili
- 19) Seseorang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan ditentukan untuk menjadi advokat untuk menghadiri sidang pengadilan, menerima hadiah atau janji, padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut untuk mempengaruhi nasihat atau pendapat yang akan diberikan, berhubung dengan perkara yang diserahkan kepada pengadilan untuk diadili.
- 20) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain

serta melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya, memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi diri sendiri

- 21) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kepada kas umum, seolah-olah pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang
- 22) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta atau menerima pekerjaan atau penyerahan barang seolah-olah merupakan utang kepada dirinya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang
- 23) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, telah menggunakan tanah negara di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 24) Pegawai Negeri atau penyelenggara negara baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta

dalam pemborongan, pengadaan atau persewaan yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian, ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya.

- 25) Setiap Gratifikasi (pemberian dalam arti luas yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat, komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma dan fasilitas lainnya) kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajibannya atau tugasnya.
- 26) Setiap orang yang memberi hadiah atau janji kepada pegawai negeri dengan mengingat kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukannya, atau oleh pemberi hadiah atau janji dianggap melekat pada jabatan atau kedudukan tersebut.
- 27) Setiap orang yang melanggar ketentuan undang-undang yang secara tegas menyatakan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tersebut sebagai tindak pidana korupsi.
- 28) Setiap orang yang melakukan percobaan, pembantuan atau permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana korupsi.
- 29) Setiap orang di luar wilayah negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan, kesempatan sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana korupsi.

Korupsi dan manipulasi dalam berbagai bentuknya terus dilakukan dalam praktek penyelenggaraan Negara. Indonesia menempati urutan ke-5 dari 10 negara di Asia Tenggara di bawah Thailand. Sementara itu Singapura dianggap sebagai negara paling bebas dari korupsi alias terbersih soal urusan korupsi. Demikian pengumuman sebuah perusahaan konsultan yang bermarkas di Hongkong, *Political and Economic Risk Consultancy (PERC)* (KOMPAS.com-10 April 2009)

**Tabel 8.2 Indeks Persepsi Korupsi di Asia Tenggara**

No	Negara	IPK
1	Singapura	9,3
2	Brunei Darussalam	5,5
3	Malaysia	4,4
4	Thailand	3,5
5	Indonesia	2,8
6	Vietnam	2,7
7	Timor Leste	2,5
8	Filipina	2,4
9	Kamboja	2,1
10	Myanmar	1,4

Sumber: PERC, 2009

Angka Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2010 tetap 2,8 atau berada di peringkat ke-110 dari 178 negara yang disurvei. Nilai ini sama persis dengan tahun 2009 sehingga bisa dimaknai pemberantasan korupsi di negeri ini jalan di tempat.

Nilai Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia sama dengan Bolivia, Gabon, Benin, Kosovo, dan Kepulauan Solomon. IPK Indonesia lebih rendah dibandingkan Singapura (yang tertinggi di Asia Tenggara, Brunei Darussalam, Malaysia, dan Thailand. Hanya lebih baik dibandingkan Vietnam, Timor Leste, Filipina, Kamboja, dan Myanmar.

“Saya terkejut Indonesia bertahan dengan 2,8. Dugaan saya, skor IPK Indonesia turun di bawah 2,8 karena melemahnya kinerja pemberantasan korupsi dalam setahun terakhir ini,” kata Todung Mulya Lubis, Ketua Dewan Pengurus Transparency International Indonesia (TII), dalam peluncuran IPK tahun 2010, Selasa (26/10) di Jakarta.

IPK adalah indeks gabungan dari 13 survei oleh 10 lembaga independen yang mengukur persepsi tingkat korupsi di 178 negara di dunia. Todung menyebutkan, stagnasi pemberantasan korupsi di Indonesia disebabkan oleh upaya pelemahan sistematis terhadap pemberantasan korupsi, terutama terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Wakil Ketua KPK M Jasin menilai, stagnannya pemberantasan korupsi disebabkan sistem hukum dan politik di Indonesia masih korup. “Anggota DPR, DPRD, dan pemilu kepala daerah harus umbar duit. Ini berisiko politik karena setiap pilkada tak ada yang berakhir tenang. Semua ricuh. Inilah yang dinilai peneliti internasional,” katanya

Pemberantasan korupsi melalui penindakan atau pencegahan juga tidak terintegrasi. Jasin menilai, dengan tiadanya perbaikan dalam pemberantasan korupsi, target Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar skor IPK Indonesia pada tahun 2015 sebesar 5,0 dipastikan tak akan terwujud. Target Presiden itu disampaikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2010. Diperkirakan, IPK Indonesia paling tinggi 3,1.

Sumber: Kompas, 2010/10/27

**Tabel 8.3 Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia Tahun 2003 - 2010**

<b>NO</b>	<b>Tahun</b>	<b>IPK</b>
1	2003	1,9
2	2004	2,0
3	2005	2,2,
4	2006	2,4
5	*	*
6	2009	2,8
7	2010	2,8

*Sumber: TII 2010 (diolah)*

Pada tahun 2006, Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia menempati urutan ke-130 dari 163 negara. Tabel di atas menunjukkan bahwa penanganan kasus korupsi di Indonesia masih sangat lambat dan belum mampu membuat jera para koruptor, sehingga tidak ada perbaikan secara signifikan.

## **7. Strategi Memberantas Korupsi**

Pemberantasan korupsi menjadi agenda sangat penting di era reformasi. Upaya pemberantasan korupsi melibatkan semua pihak, semua sektor dan seluruh komponen perumus kebijakan baik itu pemerintah dan penyelenggara negara lainnya, tidak terkecuali anggota masyarakat secara umum. Sebab praktek korupsi bukan merupakan monopoli perilaku dari pegawai atau pejabat pemerintah saja, tetapi merupakan perilaku kolektif yang melibatkan hampir semua unsur dalam masyarakat.

Untuk itu, berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Indonesia, baik secara internal maupun eksternal dengan acuan kebijakan yang jelas. Upaya pencegahan praktek korupsi dilakukan di lingkungan eksekutif atau penyelenggara negara, dimana masing-masing instansi memiliki *Internal Control Unit* (unit pengawas dan pengendali dalam instansi) yang berupa inspektorat. Inspektorat berfungsi mengawasi dan memeriksa penyelenggaraan kegiatan pembangunan di instansi masing-masing, terutama pengelolaan keuangan negara, agar kegiatan pembangunan berjalan secara efektif, efisien dan ekonomis sesuai sasaran. Di samping pengawasan internal, ada juga pengawasan dan pemeriksaan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi eksternal yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan Pembangunan (BPKP).

Selain lembaga internal dan eksternal, lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga ikut berperan dalam melakukan pengawasan kegiatan pembangunan, terutama kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Beberapa LSM yang aktif dan gencar mengawasi dan melaporkan praktek korupsi yang dilakukan penyelenggara negara antara lain adalah *Indonesian Corruption Watch* (ICW), *Government Watch* (GOWA), dan Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI).

Indonesia juga sudah mempunyai instrumen hukum yang secara eksplisit menggunakan istilah korupsi dalam pasal-pasal nya, antara lain:



- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, khususnya pasal 21 dan pasal 5 (ayat 1)
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana
- c. Ketetapan MPR Nomor XI Tahun 1998
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek KKN
- e. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- f. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- g. Dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) tahun 2001 berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999
- h. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK)
- i. Dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 juncto Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 .

Robert Klitgaard dalam bukunya “Membasmi Korupsi” (2001:98) memberikan panduan mengatasi korupsi sebagai berikut:<sup>7</sup>

*Pertama* adalah perbaikan gaji, sebagaimana dianut di negara-negara yang bersih seperti Singapura, Hongkong dan Jepang. Klitgaard memaparkannya secara matematis bahwa jika resiko/biaya yang harus diambil seorang pegawai untuk melakukan korupsi lebih kecil dari pada resiko/biaya yang ditanggungnya jika tidak melakukan korupsi, pegawai itu mempunyai insentif (rangsangan) untuk melakukan korupsi. Sebaliknya kalau resiko korupsi lebih besar dibanding tidak korupsi, pegawai itu tidak akan melakukan korupsi. Jadi pimpinan harus menciptakan insentif untuk mencegah korupsi dan mendorong pegawai bertindak jujur.

*Kedua* adalah menciptakan sistem hukum agar pegawai takut melakukan korupsi. Hukuman harus tegas (pemecatan, penjara) sehingga pegawai akan takut melakukan korupsi. Risiko untuk tertangkap juga harus dibuat sebesar mungkin melalui pengawasan.

*Ketiga* adalah harus ada sanksi moral dan sosial yang kuat. Di Jepang misalnya selain sanksi hukum yang kuat, sanksi moral dan sosial juga sangat kuat. Seseorang yang tertangkap melakukan korupsi akan merasa sangat dipermalukan

---

<sup>7</sup> *Ibid*

secara sosial sehingga dia akan rela melakukan hara-kiri (bunuh diri).

*Keempat* adalah bahwa seorang pegawai tidak diperbolehkan mempunyai hubungan yang terlalu monopolistis dengan klien yang dilayaninya. Kalau pegawai itu mempunyai kewenangan yang terlalu besar terhadap klien, kecenderungan berbuat korup akan lebih besar. Misalnya pada sebuah kantor jasa pelayanan pajak, seorang pembayar pajak tidak diperbolehkan hanya berhubungan dengan seorang pegawai. Pimpinannya harus bisa memecah ketergantungan itu dengan melakukan rotasi atau mendampingi pegawai itu dengan pegawai lainnya.

Dengan kata lain, ada beberapa rumusan strategi pokok sebagai upaya pemberantasan korupsi, yang dapat diterapkan dalam pelayanan publik, yaitu:

- 1) Mengikis budaya paternalistik
- 2) Menegakkan kriteria efektivitas dan efisiensi
- 3) Merampingkan struktur dan memperkaya fungsi (miskin struktur – kaya fungsi)
- 4) Sistem penggajian berdasarkan kinerja
- 5) Mengakomodasi kritik dari publik
- 6) Memupuk semangat kerjasama dan mengutamakan sinergi
- 7) Membudayakan delegasi sebagai kewenangan yang bertanggung jawab
- 8) Orientasi kepada pelayanan pengguna jasa

Menurut Kumorotomo (2001), ada tiga hal yang secara umum dapat dilakukan untuk menangkal berjangkitnya korupsi, yaitu:

1. *Cara sistemik-struktural* dapat dilakukan dengan mendayagunakan segenap supra struktur maupun infrastruktur politik dan pada saat yang sama membenahi birokrasi sehingga peluang untuk melakukan tindak pidana korupsi semakin tertutup.
2. *Cara abolisionistik* didasari oleh asumsi bahwa korupsi merupakan suatu kejahatan yang harus diberantas dengan terlebih dahulu mengidentifikasi factor-faktor penyebabnya, kemudian upaya penanggulangan korupsi diarahkan pada usaha menghilangkan factor-faktor penyebab korupsi tersebut
3. *Cara moralistic* berorientasi pada aspek moral manusia sebagai pengawas sekaligus sebagai pelaku dari upaya pemberantasan korupsi. Hal ini dapat dilakukan secara umum melalui pembinaan mental dan moral manusia dengan cara ceramah, pembinaan rohani.

Ketiga cara tersebut di atas tingkat keberhasilannya sangat ditentukan oleh beberapa pra kondisi yang kondusif seperti perangkat hukum yang kuat dan kepastian hukum. Selain itu juga kondisi lain yang dibutuhkan adalah partisipasi masyarakat dalam menjalankan fungsinya sebagai kontrol sosial, serta teladan pemimpin.

## BAB IX

# DILEMA ETIKA\*

### Pengantar

Setiap hari para pegawai negeri menghadapi beragam situasi yang menguji kejujuran dan etika pribadi dalam profesi mereka, namun tidak ada alasan untuk menghalalkan segala cara atau perilaku tidak etis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kecurangan, pemborosan, penyalahgunaan wewenang dan jabatan dapat mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Imbalan yang harus dibayar sebagai akibat kemerosotan kepercayaan mengharuskan kita untuk menuntut tingkah laku etis di kalangan pejabat-pejabat, baik pejabat-pejabat yang dipilih (politisi) maupun yang diangkat (karier).

Keempat belas pertanyaan dilema etika dibawah ini dikutip dari buku *Government, Ethics and Managers* karya Steinberg dan Austern (1999 : 5 - 11) tetapi tidak disertai dengan jawaban. Hal ini diharapkan pembaca dapat memberikan jawaban sendiri-sendiri berdasarkan petunjuk yang ada, sebab jawaban setiap orang dapat berbeda-beda bisa “Ya”

---

\* Lihat Kridawati dan Faizal, 2006, *Etika Birokrasi*.

atau “tidak” yang di skor sehingga dapat menunjukkan standar etika dari masing-masing individu.

### **Petunjuk**

1. Bacalah masing-masing dilema secara teliti dan cermat dan jawablah semua pertanyaan tersebut
2. Setiap dilema dapat dijawab dengan “**Ya**” atau “**Tidak**” artinya jawaban-jawaban barangkali/mungkin dan tergantung tidak diterima, anggaplah diri anda sebagai orang yang harus membuat keputusan untuk memecahkan masalah.
3. Untuk mengetahui nilai masing-masing jawaban dan skornya, cocokkanlah jawaban anda pada halaman terakhir bagian ini (Daftar Nilai Etika).

### **Pertanyaan 1**

Anda adalah seorang pejabat kota atau kabupaten. Dewan Direksi Kamar Dagang mengadakan suatu pesta akhir pekan tahun di sebuah tempat hiburan beberapa kilometer dari kota anda. Selama akhir pekan itu, diadakan acara golf, tenis, berenang, main kartu, makan malam yang disertai dengan hiburan dan pesta “*cocktail*”.

Pada siang hari, diselenggarakan sidang-sidang untuk mengevaluasi kemajuan yang dicapai oleh direksi kamar dagang dan membahas rencana-rencana untuk tahun yang akan

datang. Selama beberapa tahun kota anda menyumbangkan \$100.000 setiap tahun untuk mendukung kamar dagang.

Anda diundang menghadiri acara akhir pekan kamar dagang itu, dengan catatan semua pengeluaran akan ditanggung oleh kamar dagang. Apakah anda menerima undangan tersebut dan pergi berakhir pekan?

## **Pertanyaan 2**

Selama bertahun-tahun, anda dan Frank Jordan bersahabat karib. Anda berdua menuntut ilmu di sekolah dan universitas yang sama. Lalu, ketika anda atau Frank menikah, secara bergantian anda dan Frank menjadi pendamping pengantin. Bahkan isteri-isteri kalian berteman baik. Beberapa kesempatan terakhir ini, Frank dan isterinya menjamu anda dan isteri pada acara makan malam yang bertepatan dengan hari ulang tahun anda. Mulanya acara ini merupakan keinginan keras Frank, lama-kelamaan menjadi tradisi. Frank mampu membuat demikian karena ia memiliki perusahaan pemasok pipa terbesar di negara bagian anda. Laba yang diperolehpun cukup besar, yaitu lebih dari sepuluh juta dolar setahun dalam transaksi dengan dinas pemerintahan setempat di kota anda.

Anda sendiri menjadi makelar selama hidup anda. Tiga tahun lalu anda berkampanye untuk menjadi anggota DPR di kota anda dan akhirnya terpilih. Anda tetap menaruh perhatian aktif pada urusan asuransi anda. Tambahan lagi, anda baru

saja ditunjuk menjadi ketua komisi DPRD yang mengawasi kontrak-kontrak pembelian termasuk pemasok pipa.

Hari ulang tahun anda tinggal beberapa minggu lagi. Frank telah menelpon anda bahwa ia dan isterinya akan menyajikan sesuatu yang khusus dalam jamuan makan malam hari ulang tahun. Untuk itu ia telah memesan tempat di sebuah restoran baru yang mewah yang menjadi buah bibir semua orang. Apakah anda menerimanya?

### **Pertanyaan 3**

Selama sepuluh tahun ini, anda menduduki suatu jabatan pimpinan dalam pemerintahan kabupaten. Anda meraih sukses besar dalam karier. Isteri atau suami anda mengatakan bahwa ia ingin berkampanye menjadi anggota DPRD tingkat kabupaten yaitu badan pilihan rakyat yang merupakan tempat anda untuk melaporkan pertanggung-jawaban hasil kerja. Bila isteri atau suami anda terpilih, masihkah anda tetap menjabat sebagai kepala kabupaten?

### **Pertanyaan 4**

Anggaplah bahwa anda adalah seorang walikota pilihan warga. Pada suatu kesempatan, sebuah pusat pembelanjaan umum yang sedang dirancang akan menyemarakkan daerah pusat kota anda. Namun inflasi menyebabkan kurangnya dana pembangunan. Obligasi yang dikeluarkan tiga tahun yang lalu tidak dapat menjamin penyelesaian proyek pembangunan. Se-



orang pengembang yang ingin membangun gedung perkantoran dan pusat pembelanjaan di dekat lokasi pembangunan pusat pembelanjaan menawarkan diri untuk membeli sejumlah lahan kosong luas di lokasi pembangunan. Pengembang tersebut berjanji akan menyumbang kepada anda, dengan imbalan agar Dinas Tata Kota memberikan izin untuk membangun gedung lebih tinggi daripada ketentuan yang berlaku.

Pengembang mengajukan tawaran ini kepada anda dan ia menyerahkan keputusan kepada anda untuk meneruskan tawaran ini kepada DPRD. Apakah anda akan meneruskan tawaran ini kepada DPRD?

### **Pertanyaan 5**

George Stevens adalah seorang pegawai administrasi di kantor kabupaten anda. Ia diwajibkan. Ia diwajibkan membertanggungjawabkan pelaksanaan kinerja dan tugas-tugasnya kepada anda. Salah satu tugas George adalah meneliti semua denda yang dipungut pengadilan lalu lintas dan mencocokkan jumlah penerimaan dengan tepat atas dasar kewenangan untuk denda-denda yang dipungut. Dalam hal ini, George bertanggungjawab, hebat sekali. Ia memperhatikan sampai hal-hal yang sekecil-kecilnya, bahkan yang yang sungguh-sungguh mengagumkan bahwa George bekerja tepat waktu. Disamping itu George memiliki kepribadian yang menyenangkan.

Sebuah cerita beredar di kota, berita ini mengenai penangkapan seorang warga kabupaten terkemuka. Ketika ken-

daraan si warga terhormat dihentikan oleh polisi setempat, ternyata warga tersebut menunjukkan kadar alcohol 0,30 dalam napasnya (kadar 0,10 saja sudah menunjukkan keadaan mabuk). Tidak hanya itu, warga tersebut ditemani oleh seorang wanita yang mengaku sebagai seorang pelacur dari Chicago. Kisah penangkapan ini diceritakan dalam sebuah pertemuan setempat dan menjadi bahan pembicaraan utama di seluruh kabupaten itu. Warga terkemuka itu mengadu kepada anda mengenai keberadaan cerita tersebut. Berdasarkan penyelidikan, anda meyakinkan bahwa George Stevens-lah yang menceritakan kisah tersebut dalam pertemuan itu. Ketika anda menghadapkan George dengan fakta, ia mengakui bahwa ialah yang menceritakan kisah itu. Apakah anda akan memecat George?

### **Pertanyaan 6**

Oscar Philips telah bekerja di kepolisian kabupaten selama sembilan belas tahun. Oscar memulai kariernya dari bawah hingga mencapai pangkat yang sekarang yaitu sebagai kapten. Minggu lalu, Oscar di panggil Ke TKP (tempat kejadian perkara), dimana dua orang bawahannya menangkap seorang warga. Ternyata warga tersebut adalah Jordan Hanks, anak seorang ketua DPRD, Ford Hanks. Ford Hanks menyatakan bahwa anaknya tidak bersalah dan telah dijebak oleh polisi. Kedua petugas polisi melaporkan kepada Kapten Philips bahwa mereka melihat Jordan melampaui batas kecepatan

dengan melarikan kendaraannya 25 km per jam. Seketika itu juga mereka memerintahkannya untuk meminggirkan mobilnya. Kedua petugas polisi pun menemukan kira-kira 200 pon ganja dengan nilai jalanan \$40.000 di bak truk pickup yang dikendarai Hanks. Jordan Hanks berkata bahwa ia tidak tahu bagaimana ganja itu ada di bak trucknya. Ford Hanks mengancam Kapten Phillips dan kedua petugas yang melakukan penangkapan bahwa mereka akan kehilangan pekerjaan dan gaji, menghadapi penurunan pangkat, bahkan menghadapi tuntutan hokum karena telah melakukan penangkapan yang tidak benar-bial anaknya disidangkan.

Agaknya, karena takut kehilangan pekerjaan, Kapten Phillips memerintah kedua petugas untuk melepaskan Hanks dan memusnahkan semua catatan peristiwa tersebut. Ia sendiri menyita ganja dan membakarnya. Sekarang hal itu dihadapkan kepada anda, apakah anda akan memecat Kapten Phillips?

### **Pertanyaan 7**

Merek Wiski kesenangan anda ialah Chevas Regal. Namun, anda tidak terlalu sering membelinya, sebab minuman itu begitu mahal. Anda pernah menceritakan hal itu kepada penjual minuman langganan anda. Sekedar iseng saja. "Berfikirlah kaya meskipun minuman murah", Begitu anda kadang-kadang bercanda bila membeli merek yang tidak begitu terkenal berharga murah.

Pada suatu kesempatan, penjual minuman itu menghadapi masalah karena menjadi Bandar taruhan pacuan kuda sehingga mengakibatkan izinnya terancam. Meskipun anda seorang pejabat tingkat menengah, anda sama sekali tidak mempunyai hubungan apapun dengan sidang dengar pendapat tentang pencabutan sementara izin si penjual minuman. Ketika dilain waktu, anda membeli minuman, anda mendapati bahwa dalam kantong yang berisi minuman terdapat tambahan satu botol Chevas Regal yang tidak anda pesan ataupun bayar. Apakah anda akan mengembalikan tambahan itu?

### **Pertanyaan 8**

Seorang dokter yang juga adalah sahabat anda menanyakan ketertarikan anda untuk menanamkan modal dalam pembangunan gedung poliklinik yang direncanakan oleh sekelompok dokter di kota yang anda kepalai. Anda tidak dituntut untuk membuat keputusan – keputusan mengenai investasi, berkaitan dengan jabatan anda. Para dokter hanya menjual saham-saham dalam mengembangkan usaha mereka. Gedung itu akan terletak berdampingan dengan sebuah pusat perbelanjaan di bagian kota yang berkembang dengan cepat.

Anda akan memperoleh empat kali lipat dari setiap saham yang bernilai \$24.000 dalam waktu singkat. Bahkan mungkin lebih dari itu. Anda punya cukup uang. Apakah anda akan menginvestasikan uang dalam pembangunan gedung praktek tersebut?

### **Pertanyaan 9**

Kabupaten memerlukan 20 kendaraan baru, 15 kendaraan akan digunakan oleh polisi dan sisanya digunakan bagian umum. Tradisi yang berlaku di negara bagian dan kabupaten adalah kewajiban dilakukannya pembelian dari tender yang paling murah. DPRD menetapkan pembelian sedan-sedan Ford. Seorang penjual mobil setempat menawarkan untuk memasok ke 20 mobil itu dengan harga total \$220.000. Akan tetapi seorang penjual di kabupaten lain yang terletak 30 km dari tempat anda menawarkan mobil-mobil yang sepadan dengan harga \$200.000, Dapatkah anda membeli mobil-mobil itu dari penjual setempat dengan harga yang lebih tinggi?

### **Pertanyaan 10**

Hazel Steven adalah karyawan yang sangat dihargai. Ia bekerja untuk anda selama 10 tahun. Hazel adalah pekerja yang dapat diandalkan untuk bekerja ekstra (lembur) bila perlu. Ia selalu siap bila anda krisis, bahkan beberapa kali ia telah menangani situasi-situasi yang tidak mengenakkan anda. Anda benar-benar banyak berhutang padanya.

Baru-baru ini, Hazel menghadap dan mengaku kepada anda bahwa selama beberapa waktu ia telah “meminjam” uang dari dana pengeluaran kecil dan membuat kuitansi-kuitansi palsu untuk menutupinya. Tidak pernah banyak, biasanya \$10 atau \$15, tetapi ia selalu membayar kembali. Namun hatinuraninya begitu mengganggunya sehingga ia harus membuat

pengakuan. Dalam kebijakan personal anda, tindakannya itu jelas merupakan alasan untuk memecatnya. Apakah anda akan memecatnya?

### **Pertanyaan 11**

Selama enam tahun anda bekerja dalam pemerintahan kota dalam penanganan sejumlah kontrak bernilai jutaan dolar. Anda menerima tawaran untuk bergabung dengan sebuah perusahaan swasta yang tampaknya terlalu bagus untuk ditolak. Lalu anda meninggalkan jabatan kota anda. Sayangnya pekerjaan itu gagal karena manajemennya buruk – yang bukan termasuk kewenangan anda. Anda menghabiskan waktu lima bulan untuk mencari pekerjaan tetap. Dalam masa ini anda diminta kembali untuk menjabat sebagai konsultan perusahaan yang anda tinggalkan untuk membantu para pemilik baru agar perusahaan itu bangkit lagi. Anda bekerja untuk mereka selama hari penuh. Tiba-tiba pekerjaan lama anda di pemerintahan kota terbuka lagi. Anda melamar dan diterima setelah menjalani proses kompetitif.

Sekitar setahun kemudian, instansi anda mengumumkan akan mengadakan pembelian yang sangat mirip dengan transaksi pembelian yang dulu anda awasi. Atasan anda meminta anda untuk menjadi anggota Dewan Seleksi Sumber. Andapun menerima keputusannya dengan baik. Tidak lama setelah itu, salah satu pemilik baru perusahaan konsultan dahulu menelpon anda untuk menanyakan kabar dan keadaan anda. Dalam per-

cakapan itu, ia menanyakan soal pembelian yang akan dilakukannya dan mengatakan bahwa ia sedang mempertimbangkan untuk mengajukan penawaran. Anda mengatakan kepadanya bahwa anda tidak dapat membicarakan soal itu lagi. Apakah anda akan mengundurkan diri sebagai Ketua Dewan Seleksi Sumber?

### **Pertanyaan 12**

Anda diundang untuk berbicara pada pertemuan minggu pagi dewan kota di sebuah kota kecil yang terletak di seberang sungai perbatasan negara bagian yang anda kepalai. Dewan Kota meminta anda menceritakan program pengurangan anggaran dalam menghadapi pembahasan sebuah rancangan dewan legislatif negara bagian.

Pada akhir ceramah anda, ketua pertemuan menyerahkan sebuah amplop berisi honorarium \$250 dan menjelaskan “Ini untuk menyatakan penghargaan kami atas pengorbanan minggu pagi anda. Apakah anda menerima honorarium itu?”

### **Pertanyaan 13**

Selama beberapa waktu, polisi-polisi yang bertugas di luar kdaerah patroli yang saling berbatasan bertemu setiap hari di sebuah restoran yang berdekatan dengan lokasi persilangan patroli. Biasanya , mereka minum kopi bersama dan makan kue.

Anda baru saja ditugaskan di salah satu daerah patroli itu. Untuk pertamakalinya anda ikut beristirahat minum kopi, dan anda pergi ke kasir untuk membayar. Ketika hendak menyerahkan uang kasir yang juga pemilik berkata “ Tidak perlu bayar, saya senang dikunjungi anda semua. Petugas-petugas lain pergi tanpa membayar”. Apakah anda tetap membayar?

### **Pertanyaan 14**

Henry Settles telah lama bekerja dalam bagian anda. Ia orang yang teratur, bahkan mungkin terlalu diatur. Setidaknya dalam pandangan banyak rekan kerjanya. Ia selalu bekerja tepat waktu sesuai dengan jam kerja yang ditetapkan. Tambahan lagi, Henry bekerja sangat keras. Akan tetapi, ia mengharapkan semua orang juga seperti dia. Seringkali dia mengeluh tentang pegawai lain yang lamban atau berlama-lama pada istirahat makan siang. Selain itu ia mengeluh akan kebohongan para karyawan yang melapor sakit, padahal hampir semua orang tahu bahwa mereka tidak sakit.

Baru-baru ini Henry melaporkan kepada anda bahwa beberapa pegawai membuat lembar-lembar fotokopi tanpa izin di bagian anda. Lebih buruk lagi, dalam pandangan Henry, mereka menggunakan telepon untuk urusan pribadi pada hari kerja. Anda mengeluarkan memo mengenai perbuatan-perbuatan demikian. Sejak saat itu, Henry menjadi orang yang tidak disenangi oleh banyak rekan sekerjanya. Henry mungkin sekali cocok untuk sebuah kedudukan baru, kedudukan yang



## *Dilema Etika*

akan berarti promosi baginya. Apakah anda akan mempromosikan Henry?.

## DAFTAR NILAI DILEMA ETIKA

### Bagaimana menilai jawaban anda?

Tabel dibawah ini menunjukkan nilai untuk masing-masing jawaban “Ya” atau “Tidak”. Cocokkan apakah anda memperoleh nilai 1, 2 atau 3 atas masing-masing pertanyaan. Lalu, jumlahkan nilai-nilai anda dan baca penjelasan “arti masing-masing nilai” di halaman berikutnya

Pertanyaan	Nilai YA	Nilai Tidak
1	2	1
2	1	2
3	1	2
4	1	3
5	2	1
6	1	3
7	1	3
8	1	2
9	1	2
10	2	1
11	1	3
12	2	1
13	1	3
14	1	2

### **Arti masing-masing nilai**

Nilai 1 untuk sebuah jawaban menunjukkan anda memiliki standar etika yang tinggi. Nilai tersebut pun menyatakan bahwa anda adalah pejabat hasil pemilihan atau pejabat yang diangkat berdasarkan dedikasi. Andapun dituntut untuk merefleksikan teladan untuk orang-orang yang ada disekitar anda. Mungkin dalam masyarakat anda terdapat hokum atau kode etika yang kuat yang membantu anda menetapkan standar-standar dan harapan. Bila anda mencapai jumlah nilai 14 – 18.

Nilai 2 untuk sebuah jawaban menyatakan meskipun anda mungkin tidak “melanggar hukum” atau menyuruh orang lain untuk tidak melanggar hukum, anda juga tidak tegas menindak para pelaku perbuatan salah atau praktek-praktek yang “agak menyeleweng”. Mungkin sekali anda lebih suka menjaga agar segala sesuatu tetap berjalan lancar dari pada meluruskan apa yang bengkok. Bila anda mencapai nilai 19 – 24, sebaiknya anda perlu sekali-kali merenungkan secara serius kerawanan anda terhadap praktek-praktek tidak etis.

Nilai 3 untuk sebuah jawaban menunjukkan bahwa anda bermasalah. Nilai ini menunjukkan kecenderungan perilaku yang tidak didasarkan pada etika atau nilai-nilai kehidupan. Dengan kata lain, sikap anda menunjukkan ketidakpedulian terhadap pandangan yang mencerminkan komitmen pada etika. Bila anda mencapai nilai 25 atau lebih, anda perlu menyewa advokat yang baik.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, W.S. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Albrow, M. 1989. *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Alatas, S.H. 1987. *Korupsi: Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta: LP3ES.
- Amundsen, I. 2000. *Corruption: Definitions and Concepts*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Arikunto, S. 1998. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Bennet, R.J. (edited) 1994. *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing and Bloc Countries*. Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press.
- Berry, I.L., Parasuraman A., Zeithaml, A.V. 1988. *The Service Quality Puzzle*, Bussiness Horizons
- Bertens, K. 2000. Etika. Seri Filsafat Atma Jaya: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Denhardt, K.G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press
- Denhardt, K.G., and Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving , not Steering*. Armonk. Etc.: ME Sharpe.
- Dolbeare, K.M. (ed) 1975. *Public Policy Evalution*. California: Sage Publications.

- Dwiyanto, A. 2001. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. 2002. *Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik*, Tesis, Yogyakarta.
- Dwiyanto, A. 2003, *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM Yogyakarta.
- Dewa, M.J. 1999. *Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Peningkatan Mutu Pelayanan Publik*, Tesis, Bali.
- Dunn, N.W. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, II. Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- Dye, T.R. 1992. *Understanding Public Policy* (Seventh edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Effendi, S. 1991. *Membangun Kapasitas Administrasi Untuk Pelaksanaan Otonomi Daerah, Dalam Prospektif No 3 Vol. 3:213*.
- Folz, D.H. 1996. *Survey Research for Public Administration*. Thoasan Oaks, California, Sage Publication.
- Franz, M.S. 1988. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Gaffar, K.A. (ed). 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kartasmita, G. *Etika Birokrasi Dalam Administrasi Pembangunan; Tantangan Menghadapi Era Globalisasi (manuscript)*, 1996.
- Hardjapamekas, E.R. 2003. Reformasi Birokrasi: Tantangan dan Peluang. Disampaikan pada Acara Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang Diselenggarakan

- oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM. Denpasar, 15 Juli.
- Henry, N. 1995. *Public Administration and Public Affairs*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.
- Islamy, M.I. 1984. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Islamy, M.I. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Kebijakan Publik pada FIA UNIBRAW Malang.
- Juwono, T., Abdullah, P. 1994. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Keban, Y. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Issue*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kencana, I. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Klitgaard, R., Ronald, M.A., & H Lindsey, P. 2002. *Penuntun Pemberantasan Korupsi dalam Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Kumorotomo, W. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketa pada Masa Transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kumorotomo, W. 2002. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kei Ho A T and Coates P. 2002. *Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool*. Government Finance Review.
- Lewis, L.B.R. 1990. *Managing Services Quality in Date*, BG (Ed), *Managing Quality*, 2 Edition. New Jersey: Prentice Hall.

- Lukman, S. 2004. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta.
- Myrdal, G. 1977. *Asia Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Sydney: Penguin Book.
- Moekijat. 1995. *Teknik Menumbuhkan dan Memelihara Prilaku Organisasi*. PT Toko Gunung Agung, Jakarta.
- Moenir, H.A.S. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Cetakan keempat. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Mustopadidjaja, A.R. 2002. Kompetensi Aparatur dalam Memikul Tanggung Jawab Otonomi Daerah dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI. Ceramah Perdana pada Program Pascasarjana. Jakarta, STIA LAN RI (*manuscript*).
- Mustopadidjaja, A.R. 2003. Dimensi-dimensi Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI.
- Nurtjahjo, H. 2005. *Filsafat Demokrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Osborn, D., and Plastrik. 1997. *Banishing Bureacracy (The Five Strategy for Reinventing Government)*. New York: Addison-Wesley Publishing, Inc.
- Osborn, D., and Plastrik., and Peter, H. 2004. *The Price of Government, Getting the Result We Need In An Age of Permanent Fiscal Crisis*, Cambride, MA: Basic Books
- Osborn, D., and Plastrik., and T Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is trasforming the public sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parasuraman, A. 1998. *Assesment of Expectations as A Comparison Standart in Measure of Quality: Implications for Fur-*



- ther Research, Journal Organisasi Market Services*, Januari, pp.111-124.
- Perry, J.L. 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca, CA: Jossey- Bass Limited.
- Shafritz, J.M., dan E.W.Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia III*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Rasyid, R. 1998. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Rayner, M. 1997. *Local Government: Where democracy is born*, dalam *Local Government Focus* akses via internet [www.locgov.focus.aus.net/1997/december/where.htm](http://www.locgov.focus.aus.net/1997/december/where.htm)
- Rosen, B. 1982. *Holding Government Bureaucracies Accountable*. Boston: Praeger Publisher.
- Sabhlok, S. 1997. *Six Propositions and Recommendations on Bureaucratic Corruption in Government Organisations of Less Developed Countrie*. Econ Paper. No 537 University of Southern California, Spring.
- Scottish Executive. *Customer and Citizen Focused Public Service Provision*, akses via internet [www.scotland.gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07.asp](http://www.scotland.gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07.asp).
- Smith, S.R., and Igram. 1993. *Public Policy and Democracy dalam SR Smith and H Igram, eds, Public Policy for Democracy*. Washington DC. The Brookings Institutions, pp.1-14

- Sudarmo. 1997. *Birokrasi Pelayanan Masyarakat Kota (Studi Pembentukan Tetib Interaksi Birokrasi Garis Depan Dengan Warga Kota)*, Tesis, Jakarta.
- Sugiyono, B., dan Mardiyono. 2000. *Bunga Rampai Manajemen Pelayanan Publik*, PPS-UB dan PPS UNMER Malang.
- Sumarto, H. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Susanto, E. 2002. *Otonomi Daerah Peluang dan Problematikanya dalam Pembangunan Birokrasi Daerah*, dalam JKAP vol 6 Nomor1. MAP Yogyakarta.
- Sutherland, H. 1979. *The Making of a Bureaucratic Elite*. Singapore: ASAA Southest Publication Series. Heinemann Educational Books.
- Sumartono. 2007. *Reformasi Administrasi Publik Dalam Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar di Univ Brawijaya Malang, 3 Maret 2007.
- Tamin, F. 2004. *Reformasi Birokrasi*, Blantika, Jakarta
- Thoha, M. 1996. *Pembinaan Organisasi (Proses Diagnosa dan Intervensi)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Thoha, M. 1998. *Deregulasi an Denirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Pelayanan Masyarakat, dalam Pemba-ngunan Administrasi di Indonesia*, Pusata LP3ES Jakarta.
- Tjokrowinoto, M. 1997. *Perencanaan Pembangunan Daerah dan Nasional (Modul Kuliah)*, UNTAG Surabaya.
- Tjokroamidjojo, B. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Pustaka LP3ES Indonesia.

- UNDP. 1997. *Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita*. Jakarta.
- Van der Hart, HWC. 1991. *Government Organizations and their Customers in the Netherlands: Strategy, Tactics and Operations*. European Journal of Marketing. V 24 (7)
- Vaughn, R.G. 1980. *The Personal Accountability of Civil Servants*. The Bureaucrats. Fall
- Wagle, U. 2000. *The Policy Science of Democracy: The issue of methodology and citizen participation*. Policy Science, v33.pp.207-223.
- Wals, K. 1994. *Marketing and Public Sector*. European Journal of Marketing, V 28 (3), PP 63-71.
- Weiss, T.G. 2000. *Governance, good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges*, Third World Quarterly.V 21.pp 795-814.
- Welker, D. 1996 (eds.) *Mendahulukan Pelanggan: Strategi untuk Memberikan Pelayanan Bermutu*. Binarupa Aksara. Indonesia
- Wibowo, S. Dkk. 1984. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Wibowo, S. Dkk. 1991, *Pembangunan Berkelanjutan Konsep dan Kasus*, Tiara Wacana Yogyakarta.
- Widodo, J. 2001. *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Whittaker, J.B. 1995. *The Government Performance and Result Act of 1993: Amandate for Startegic Planning and Performance Measurement*, Eucational Services Institute, Arlington, Virginia

- Wilcox, d. 1994. *The Guide to Effective Participation*, akses via internet [www. Partnership.org.uk](http://www.Partnership.org.uk)
- Wray, L.D. dkk. 2000. *Engaging Citizens in Achieving Results that Matter: A Model for Effective 21<sup>st</sup> Century Governance*.
- Yoeti, A.O. 1999. *Customer Services, Cara Efektif Memuaskan Pelanggan*. Jakarta: Pradana Paramita.
- Yudoyono, B. 2003. *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Zauhar, S., dalam Achmady ZA dkk, 1994. *Kebijakan Publik dan Pembangunan*, FIA Brawijaya Malang-IKIP Malang.

Peraturan Perundangan:

- Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851)
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara nomor 3175)

- Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 1999 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara* (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3866)
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2009 tentang Perubahan Gaji Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tikur Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik di Propinsi Jawa Timur.
- Peraturan Pemerintah No 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Keputusan Menpan No 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- Keputusan MENPAN No 25/KEP/M PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI, 2000, *Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI, 1999, *Pengukuran Kinerja Injstansi Pemerintah*.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan RI, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*.
- Longman.<http://budiutomo79.blogspot.com/2007/11/etika-dalam-pelayanan-publik.html>

