

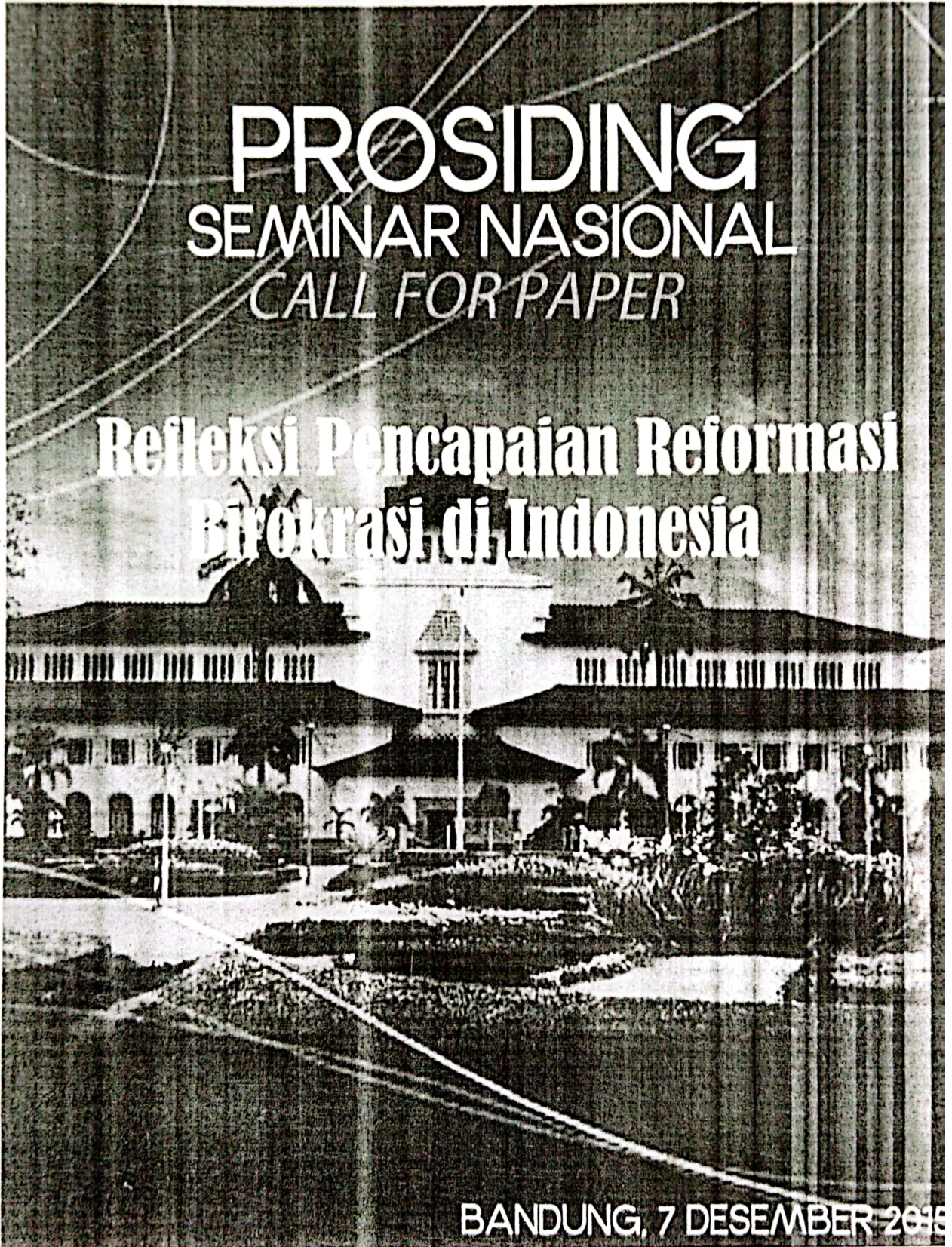


PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FISIP UNIKOM



PROSIDING **SEMINAR NASIONAL** *CALL FOR PAPER*

Refleksi Pencapaian Reformasi Birokrasi di Indonesia



BANDUNG, 7 DESEMBER 2018

Prosiding Seminar Nasional ***call for paper***

**REFLEKSI PENCAPAIAN
REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA**

Program Studi Ilmu Pemerintahan
FISIP Unikom
2015

Prosiding Seminar Nasional *call for paper*

Refleksi Pencapaian Reformasi Birokrasi di Indonesia

x + 916 halaman (21 x 29 cm)

Penulis :

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom

ISBN : 978-602-72586-3

Editor :

Dewi Kurniasih
Poni Sukaesih Kurniati
Nia Karniawati
Tatik Fidowaty
Rino Adibowo
Tatik Rohmawati

Desain Sampul :

Gala Topan

Penerbit :

CV. Sheikow Mulia

Redaksi :

Jl. Karya Bhakti VIII No. 158 Cimahi 40522
Telp / Fax : 022-6657844
Email : sheikowmulia@gmail.com

Cetakan pertama, Desember 2015

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

EFEKTIVITAS KELEMBAGAAN BIROKRASI

Penerapan Sistem Merit dalam Open Recruitment Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi ASN (Suatu Pemikiran Kritis Analisis) (Dida Daniarsyah)	179
Efektivitas Kelembagaan Birokrasi (Solusi Perubahan Birokrasi Pada Dimensi Budaya Organisasi) (Yanhar Jamaluddin)	195
Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Efektifitas Penilaian Prestasi Kerja Jabatan Fungsional Peneliti LIPI di Era Reformasi Birokrasi (Lia Fitrianingrum)	214
Penerapan Good Governance Dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 (Dewi Triwahyuni)	231
Penataan Kelembagaan PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) Tata Ruang (Imas Sumiati)	239
Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) di Kota Cimahi (Suatu Tinjauan Evaluasi Kebijakan Berdasarkan Kriteria Komitmen Institusi) (Poni Sukaesih Kurniati)	248
Akar Permasalahan Kebakaran Hutan Serta Solusi Dalam Penyelesaiannya (Studi Di Provinsi Riau) (Zainal)	265
Inovasi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Program <i>Smart Card</i> di Kota Makassar (Muchlas M. Tahir dan Ahmad Hardian)	285

PELAYANAN PUBLIK

Mengurai Kusutnya Kualitas Pelayanan IMB (Arif Rahman Sudrajat)	307
Etika Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Publik (Syafhendri)	326
Kesenjangan Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Di Indonesia (Desita Rahayu)	350
Kualitas Pelayanan Penerapan Program One By Service Dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kabupaten Serang Prov. Banten (Titi Stiawati & Ridwan)	369
Kepemimpinan yang Melayani dalam Layanan Publik Baru (Khairul Rahman)	389
Standar Pelayanan Minimal Bidang Pendidikan Dasar Dalam Teori Post Modern (Tora Akadira)	413

ETIKA BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PELAYANAN PUBLIK

Syafhendry

syafhendry.ip@soc.uir.ac.id

ABSTRAK

Etika birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang tercermin lewat fungsi pokok pemerintahan yaitu fungsi pelayanan, fungsi pengaturan/regulasi, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Masyarakat begitu peka dengan istilah birokrasi, tetapi sayangnya, persepsi yang muncul adalah ketika orang mendengar perkataan birokrasi seringkali menyesatkan, yang tergambar dibenak mereka ialah urusan-urusan menjengkelkan berkenaan dengan pengisian borang, proses perolehan izin yang berantai, aturan-aturan yang ketat yang mengharuskan orang melewati banyak meja. Persepsi ini harus diubah dengan terminologi baru untuk mengangkat citra birokrasi itu sendiri yaitu birokrasi bukan hanya pekerjaan ketatausahaan tetapi lebih dari pada itu yakni urusan-urusan Negara atau kebijakan publik.

Orang akan senantiasa berurusan dengan birokrasi mulai dari lahir sampai mati. Oleh karena itu kepercayaan masyarakat akan sangat tergantung pada peranan yang dimainkan oleh birokrasi. Apakah layanan yang diberikan benar-benar memuaskan. Apakah terdapat kejujuran atau kompetensi dalam kinerja layanan tersebut. Selama ini misi birokrasi hanya untuk mengendalikan perilaku birokrasi, bukan untuk mengembangkan praktik pelayanan publik yang baik. Karena itulah moralitas menjadi salah satu kelemahan dasar dalam pelayanan publik di Indonesia.

Kata kunci : Etika, Birokrasi, Pelayanan publik.

PENDAHULUAN

Pemerintah sebagai institusi yang membawa misi pelayanan publik, akhir-akhir ini semakin gencar mengkampanyekan dan saling berlomba untuk memberikan dan mengimplementasikan makna hakiki dari pelayanan publik tersebut, namun demikian di dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan yang diinginkan. Secara umum ada dua hal yang sangat berperan bagi organisasi pemerintah (birokrasi) di dalam mengimplementasikan konsepsi mengenai pelayanan publik tersebut. Yang pertama adalah faktor komitmen untuk melaksanakan kebijakan yang sudah ada. Disini birokrasi dituntut untuk mempunyai komitmen yang jelas melalui visi dan misi

organisasi untuk melaksanakan fungsi pelayanan dengan baik. Yang kedua adalah faktor aparatur pelaksana (birokrat) yang menjalankan fungsi pelayanan tersebut. Disini setiap individu yang menjalankan fungsi pelayanan harus mengacu pada komitmen organisasional yang telah dituangkan di dalam visi dan misi organisasi tersebut. Jika kedua hal tersebut dijadikan sebagai acuan di dalam pelaksanaan fungsi pelayanan, maka akan membentuk suatu etika yang dijadikan sebagai pedoman di dalam setiap perilaku birokrat untuk melaksanakan tugasnya dengan sepenuh hati.

Pada masa era reformasi masyarakat tidak lagi bersifat pasif, tetapi mereka lebih bersifat aktif. Hal ini dapat dilihat dari permintaan dan tuntutan masyarakat setiap hari hampir ada tuntutan dan permintaan masyarakat. Permintaan dan tuntutan masyarakat ini, dianggap rasional, karena setiap saat kondisi selalu berubah-ubah, dan apa yang mereka tuntut lebih bersifat rasional. Artinya permintaan mereka kepada pemerintah tidak berlebihan dan tidak mengada-ngada tetapi sesuai dengan keperluan pokok.

Tuntutan masyarakat kepada pemerintah dirasakan tidak meyalahi peraturan, Karena apa yang mereka minta dan tuntutan bertujuan untuk perbaikan pelaksanaan pemerintahan dan sekaligus perbaikan pelaksanaan pembangunan. Keadaan ini menunjukkan kepedulian dan partisipasi masyarakat untuk memajukan dan perkembangan bangsa. Kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam segala kegiatan pemerintah adalah suatu amanah UUD 1945 baik yang UUD 1945 yang belum diamandemen atau UUD 1945 yang sudah diamandemen. Sebagai bukti keterlibatan masyarakat secara nyata adalah diterbitkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada UU tersebut ditegaskan bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan untuk menciptakan masyarakat sejahtera, adil dan makmur, secara sosial, ekonomi, politik dan budaya serta pemberian otonomi kepada daerah sebagai bukti pelaksanaan desentralisasi yang bertanggung jawab. Tujuan ini

dapat dicapai melalui peningkatan pelayanan publik yang diatur dalam kebijakan daerah berupa peraturan dalam bentuk hukum yang mengatur tentang pelayanan publik.

Pelayanan publik adalah hak dari warga masyarakat yang harus disediakan oleh pemerintah dan sebaliknya pelayanan publik merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Namun kenyataannya, pelayanan publik yang harus diterima oleh masyarakat banyak menimbulkan kekecewaan. Pemerintah selaku penyedia layanan dirasakan oleh masyarakat belum siap untuk merubah paradigma lama yang selalu merasa sebagai pengatur bukan pelayan. Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya public interest atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki "tanggung jawab" atau responsibility. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki "independensi" dalam bertindak etis, atau dengan kata lain, tidak ada "otonomi dalam beretika".

Sebagai bukti bahwa masyarakat belum banyak menikmati pelayanan yang dilakukan pemerintah adalah masih adanya keluhan dari warga masyarakat tentang kualitas pelayanan. Sampai saat ini (masa reformasi) masyarakat masih ada berbagai keluhan baik secara langsung maupun tidak langsung seperti melalui media massa contohnya koran, televisi, dan media lainnya. Keluhan yang

disampaikan melalui media ini akan menimbulkan citra yang kurang baik pada aparaturnya pemerintah (birokrasi pemerintah). Hal ini tentu tidak sesuai dengan kewajiban pemerintah yang menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan. Mengurus pelayanan publik ibaratnya memasuki hutan belantara yang penuh dengan ketidakpastian. Waktu dan biaya pelayanan tidak pernah jelas bagi para pengguna pelayanan. Hal ini terjadi karena prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak dari warga sebagai pengguna. Prosedur cenderung hanya mengatur kewajiban warga ketika berhadapan dengan unit pelayanan. Ketidakpastian yang sangat tinggi ini mendorong warga untuk membayar pungli kepada petugas agar kepastian pelayanan bisa segera diperoleh. Ketidakpastian bisa juga mendorong warga memilih menggunakan biro jasa untuk menyelesaikan pelayanannya daripada menyelesaikannya sendiri. Disamping itu juga sering dilihat dan didengar adanya tindakan dan perilaku oknum pemberi pelayanan yang tidak sopan, tidak ramah, dan diskriminatif. Sebagai konsekuensi logisnya, dewasa ini kinerja pemerintah sebagai pelayan publik banyak menjadi sorotan, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah.

Pemerintah selaku organisasi yang melaksanakan dan menyelenggarakan administrasi pemerintahan dan pembangunan perlu menyadari bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah suatu kewajiban yang harus dilakukan, tanpa harus diminta oleh masyarakat sebagai pelanggan. Hal ini disebabkan masyarakat telah membayar di muka terhadap pelayan tersebut. Seperti masyarakat sudah membayar pajak, retribusi dan pungutan-pungutan lain yang syah menurut peraturan yang berlaku. Agar masyarakat tidak terus

menerus kecewa maka pemerintah mesti menyediakan aparatur atau pemerintah yang handal (profesional)

Kewajiban pemerintah menyediakan pemerintah yang "profesional", untuk penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), tetapi dalam realitanya banyak rintangan yang dihadapi oleh pemerintah untuk mewujudkan *good governance* dan pemerintah yang profesional. Sementara masyarakat sangat merindukan pelayanan publik yang baik, dalam arti sesuai dengan kadar kepentingan masyarakat itu sendiri. Seperti pemerintah yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (*power*) yang dimiliki dengan tanggung jawab (*accountability*) yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani. Tulisan ini mencoba membahas konsep dan pentingnya etika birokrasi dalam implikasinya pada etika pelayanan publik di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Pengertian Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu "Ethos" berarti kesediaan jiwa akan kesusilaan, atau secara bebas dapat diartikan kumpulan dari peraturan-peraturan kesusilaan. Aristoteles juga memberikan istilah Ethica yang meliputi dua pengertian yaitu etika meliputi kesediaan dan kumpulan peraturan. Dalam bahasa Latin dikenal dengan kata Mores yang berarti kesusilaan. Kemudian perkataan Mores tumbuh dan berkembang menjadi Moralitas yang mengandung arti kesediaan jiwa akan kesusilaan. (Widjaja, 1997). Dengan demikian maka moralitas mempunyai fungsi yang sama dengan etika atau sebaliknya. Berbicara etika birokrasi tidak terlepas dari moralitas aparat birokrasi penyelenggaraan pemerintahan. Etika dan moralitas secara teoritis berawal dari ilmu pengetahuan (*cognitive*) bukan pada efektif. Teori moralitas tidak hanya mengenai hal yang baik dan yang buruk, tetapi menyangkut masalah yang ada dalam kontak sosial dengan masyarakat. Ini berarti etika tidak hanya sebatas moralitas individu aparat birokrasi tetapi lebih dari itu menyangkut perilaku di tengah-tengah

masyarakat dalam melayani masyarakat masyarakat, apakah sudah sesuai dengan aturan main atau belum, apakah etis atau tidak.

Etika merupakan seperangkat nilai sebagai pedoman, acuan, referensi, acuan, penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugasnya, tapi juga sekaligus berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sepak terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk. Oleh karenanya, dalam etika terdapat sesuatu nilai yang dapat memberikan penilaian bahwa sesuatu tadi dikatakan baik, atau buruk.

Ada tiga arti penting etika, yaitu etika (1) 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) 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; dan (3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua diatas (Denhardt, 1988: 28).

Menurut Haryanto (2002) etika merupakan instrument dalam masyarakat untuk menuntun tindakan (perilaku) agar mampu menjalankan fungsi dengan baik dan dapat lebih bermoral. Ini berarti etika merupakan norma dan aturan yang turut mengatur perilaku seseorang dalam bertindak dan memainkan perannya sesuai dengan aturan main yang ada dalam masyarakat agar dapat dikatakan tindakannya bermoral. Hal senada dikatakan Inu Kencana Syafe'i etika sama artinya dengan kesusilaan. Kata dasarnya ialah susila yang berasal dari bahasa sansekerta, yang bermakna "su" berarti baik, dan "sila" berarti norma kehidupan. Jadi etika berarti menyangkut kelakuan yang menuruti norma-norma kehidupan yang baik. Selanjutnya asal kata etika itu sendiri sebenarnya berasal dari perkataan yunani "ethos" yang berarti watak atau adat. Kata ini identik dengan asal kata "moral" dari bahasa latin "mos" (bentuk jamak dari

"*mores*") yang berarti adat atau moral hidup. Jadi kedua kata tersebut [etika dan moral] menunjukkan cara berbuat yang menjadi adat karena persetujuan atau praktek sekelompok manusia. (Said; 1990). Dengan demikian etika dapat diartikan sebagai sesuatu atau setiap kesediaan jiwa seseorang untuk senantiasa taat dan patuh kepada seperangkat peraturan-peraturan kesusilaan.

Dari beberapa pendapat yang menegaskan tentang pengertian etika diatas, jelaslah bagi kita bahwa etika terkait dengan moralitas dan sangat tergantung dari penilaian masyarakat setempat, jadi dapat dikatakan bahwa moral merupakan landasan normatif yang didalamnya mengandung nilai-nilai moralitas itu sendiri dan landasan normatif tersebut dapat pula dinyatakan sebagai etika yang dalam organisasi birokrasi disebut sebagai etika birokrasi.

2. Konsep dasar Pelayanan

Setiap kehidupan bermasyarakat, manusia pasti memerlukan pelayanan dari orang lain, baik pelayanan fisik maupun pelayanan administratif. Kaitannya dengan pelayanan publik maka dalam hal ini birokrasi sebagai abdi negara, abdi masyarakat adalah sebagai aparat pelaksana pelayanan (*public service*) merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara. Sianipar (1998:5) mengatakan bahwa pelayanan didefinisikan sebagai cara melayani, membantu, menyiapkan, dan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi, dan kelompok-kelompok organisasi.

Sedangkan Moenir (1992), mengatakan pelayanan adalah sebuah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas yang dilakukan oleh orang lain secara langsung. Menurutnya secara garis besar, pelayanan yang diperlukan oleh manusia pada dasarnya ada 2 jenis, yaitu "pelayanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia" dan "pelayanan administrative yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi". Lebih lanjut dikatakan pada hakekatnya, pelayanan adalah serangkaian kegiatan,

karena itulah ia merupakan proses. Sebagai proses, "pelayanan" berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, yang meliputi seluruh kehidupan manusia dalam masyarakat.

Mengenai bentuk pelayanan itu tidak akan terlepas dari tiga macam pelayanan yaitu : "1) pelayanan dengan lisan; 2) pelayanan melalui tulisan; dan 3) pelayanan dengan perbuatan" (Moenir, 2000:190). Ketigabentuk pelayanan tersebut dalam setiap organisasi tidaklah dapat selamanya berdiri secara murni, melainkan sering kombinasi. Apalagi pelayanan tersebut pelayanan publik pada Kantor Pemerintah. Perihal bentuk pelayanan tersebut, lebih lanjut Moenir mengatakan sebagai berikut : **(1) Pelayanan dengan lisan**, Pelayanan yang dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan kemasyarakatan, bidang layanan informasi, bidang penerangan, dan bidang-bidang lainnya yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dengan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, maka pelaku pelayanan harus: a) memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya; b) mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu; c) bertingkah laku sopan dan ramah-tamah; d) meski dalam keadaan "sepi" tidak "ngobrol" dan bercanda dengan teman, karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas. Tamu menjadi segan untuk bertanya dengan memutus keasyikan "ngobrol"; e) tidak melayani orang-orang yang ingin sekedar "ngobrol" dengan cara sopan. **(2) Pelayanan melalui tulisan**. Merupakan bentuk yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Agar pelayanan dalam bentuk tulisan dapat memnuhi kepuasan pihak yang dilayani, satu faktor kecepatan baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan). Pelayanan tulisan terdiri dari dua golongan, yaitu: pertama, pelayanan berupa petunjuk, informasi dan sejenisnya yang ditujukan pada orang

yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi/lembaga; dan kedua, pelayanan berupa reaksi tulisan atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya. (3) *Pelayanan berbentuk perbuatan*. Dalam kenyataan sehari-hari jenis pelayanan ini memang tidak terhindar dari pelayanan lisan. Jadi merupakan gabungan antara pelayanan lisan dan perbuatan. Hal ini banyak dilakukan dalam hubungannya dengan pelayanan (kecuali pelayanan tulisan). Titik berat dari pelayanan perbuatan ini adalah terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan (Moenir, 2000:191-195).

Karena pentingnya pelayanan bagi kehidupan manusia, ditambah kompleksnya kebutuhannya, maka bentuk pelayanan yang diperlukan lebih banyak merupakan kombinasi dari ketiga bentuk pelayanan tersebut di atas. Apalagi pelayanan publik pada sebuah kantor pemerintahan. Di samping itu pola pelayanan lain yang diharapkan dalam etika pelayanan publik adalah pelayanan yang menukik pada pendekatan deontologi, yaitu pelayanan yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip nilai moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Dengan pelayanan seperti ini diharapkan agar birokrasi selalu melakukan kewajiban moral untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan menjadi karakter masyarakat. Bila hal ini melembaga dalam diri pejabat publik dan masyarakat, maka birokrasi patut menjadi teladan. Mereka tidak melakukan sesuatu yang merugikan negara dan masyarakat, misalnya; korupsi, kolusi, dan nepotisme (Kartasasmita, 1997:28).

3. Konsep Dasar Birokrasi

Sebelum membahas kondisi empirik keberadaan etika birokrasi dalam pelayanan publik, terlebih dahulu sedikit dikemukakan tentang konsep

dasar birokrasi. Istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis, *bureau* berarti kantor atau meja tulis sebagai tempat pejabat berkerja. Tambahan sisipan cracy yang diturunkan dari kata Yunani kratein berarti mengatur (*to rule*). Istilah birokrasi ini memiliki kekuatan yang sangat dasyat, menembus budaya-budaya lain, sehingga birokrasi dikenal dalam berbagai bahasa antara lain *bureaucratie* dalam bahasa Perancis, menjadi *bureaukratie* dalam bahasa Jerman, *burocraczia* dalam bahasa Italia, dan *bureaucracy* dalam bahasa Inggris (Albrow, 2005 :3) Birokrasi sebagai suatu konsep sistem organisasi secara akademik pertama kali dikenalkan oleh Max Weber (1864-1920) sosiolog Jerman. Birokrasi ciri Weber adalah kontruksi birokrasi ideal sebagai kondisi penerapan birokrasi yang sempurna pada keseluruhan aspek organisasi terutama dalam lingkup organisasi pemerintah.

Pencermatan terhadap makna birokrasi secara umum dan komparatif dilakukan oleh Wijaya (1993:25) sebagai berikut : Max Weber memberikan batasan birokrasi sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan. Dengan demikian birokrasi dimaksud untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang. Secara umum birokrasi Weber sebagai tipe ideal birokrasi, menurut Jan Erik Lane (1987:1) memuat sejumlah unsur yaitu (1) Pembagian divisi pegawai yang terdefinisi secara jelas; (2) Struktur otoritas impersonal; (3) Memiliki jenjang hirarki; (4) Bergantung pada aturan formal; (5) Menggunakan system merit pada pegawai; (6) Ketersediaan karier; (7) Pemisahan jarak antara kehidupan sebagai anggota organisasi dan kehidupan pribadi.

Birokrasi senantiasa dikaitkan dengan peran selaku pelayanan public. Randall B. Ripley (1982:32) menyatakan bahwa birokrasi pemerintah berhubungan dengan urusan-urusan public. Dengan demikian, pada level umum, birokrasi memberikan pelayanan public, mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku pelayanan yaitu : (1) Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat; (2) Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang; (3) Memperkejakan

dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program; (4) Mempromosikan staf berdasarkan system; (5) Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.

Sementara Fritz Morstein Marx, birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi dilaksanakan dalam sistem administrasi khususnya oleh aparatur pemerintah. Selanjutnya Ferrel Heady, dengan mengutip rumusan Thompson, menyatakan bahwa birokrasi adalah organisasi yang disusun sebagai suatu hierarki otorita yang begitu terperinci untuk mengatasi pembagian kerja yang amat terperinci.

Hal senada juga dikemukakan oleh Peter M. Blau dan Charles H. Page, memfokuskan birokrasi sebagai tipe dari organisasi yang dimaksud untuk mencapai tugas-tugas administrative besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan orang lain, dari fomula Blau dan Page, birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah saja, tetapi juga pada semua organisasi besar seperti militer dan organisasi niaga dan swasta. Terakhir pandangan Dennis Wrong, yang menyatakan birokrasi organisasi diangkat sepenuhnya untuk mencapai tujuan tertentu dari berbagai ragam tujuan, dalam hal ini ia sebagai organisasi secara hierarkhi dengan jalinan komando yang tegas dari atas ke bawah, menciptakan pembagian tugas, karyawan dipilih berdasarkan kompetensi dan keterampilan.

Dengan pelbagai karakteristik diatas, maka birokrasi diharapkan menjadi alat ampuh untuk mewujudkan tujuan pemerintahan. Untuk itu, birokrasi didekati dengan berbagai peranan. Pertama, birokrasi sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat. Dengan peranan ini, birokrasi dihadapkan pada keharusan untuk dapat mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih layak dan lebih bermartabat. Kedua, birokrasi berkaitan dengan fungsi pengaturan. Melalui peranan ini,

birokrasi banyak terlibat dengan pengarahan atau pembatasan perilaku masyarakat. Ketiga, birokrasi berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan ini sesungguhnya merupakan peranan strategis birokrasi untuk memungkinkan masyarakat sebagai warga Negara. Peranan ini juga dikaitkan dengan fungsi pembangunan pada umumnya.. selain itu, birokrasi juga sangat berperan sebagai pendidik masyarakat. Dimana melalui kegiatan-kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan, birokrasi mengajarkan kepada masyarakat mengenai kebijaksanaan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sebenarnya.

Dari makna keberadaan dan peranan yang diembannya, birokrasi secara umum memiliki visi berupa berkemampuan dan terpercaya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Visi ini kemudian dijabarkan dalam berbagai misi yang berkaitan dengan pengupayaan penyelenggaraan pemerintahan secara efisien, efektif, dan berkesinambungan, baik dalam pelaksanaan kewenangan maupun dalam pengelolaan kondisi dan sumberdaya pemerintahan. Visi dan misi tersebut dilingkupi oleh semangat terbangunnya pemerintahan yang kuat dan masyarakat yang kuat dalam mewujudkan Negara dan daerah yang maju serta masyarakat yang sejahtera. Selain itu, visi, misi dan spirit birokrasi juga mengindikasikan betapa warna dan kemanfaatan penyelenggaraan pemerintahan akan banyak ditentukan oleh kualitas dan ketepatan pembangunan birokrasi.

4. Etika Birokrasi dalam Pelayanan publik

Etika birokrasi mempunyai dua fungsi, yaitu: pertama, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam organisasi tadi dinilai baik, terpuji, dan tidak tercela. Kedua, etika birokrasi *sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji*

Dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, pelayanan publik selalu berorientasi pada masalah kekuasaan, jika itu yang terjadi maka

dikhawatirkan timbul kecenderungan pada penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh karena itu diperlukan etika yang berakar dari moral dan non agama (Syafe'i : 1993:111). Kebanyakan orang merasa bahwa norma-norma dan hukum mempunyai peran yang sangat besar dalam bidang etika karena kalau tidak demikian apapun yang diatur akan menemukan kesewenangan bagi aparat pemerintah, yang pada akhirnya akan menjadi sistem pemerintahan yang Tirani. (Malcolm:1991:1). Menurut Denhardt, KG. (1988) Setiap birokrasi pelayanan publik wajib memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan asas etis. Ia wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati, dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan-kebajikan moral khususnya keadilan dalam tindakan jabatannya. Secara umum nilai-nilai moral terlihat dari enam nilai besar atau yang dikenal dengan "*six great ideas*" yaitu nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), keindahan (*beauty*), kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*)

Pemikiran etika kaitannya dengan pelayanan publik mengalami perkembangan sejak tahun 1940 an, melalui karya Leys ia mengatakan bahwa seorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar yang digunakan dalam membuat keputusan dan tidak berdasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada, (Keban:1994:50). Kemudian tahun 1950 an karya Aderson menyempurnakan aspek standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan yakni keputusan yang dibuat sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar dari masyarakat yang dilayani. Di tahun 1960 an muncul lagi pemikiran baru lewat tulisan Golembiewski yaitu standar etika mungkin mengalami perubahan dari waktu ke waktu, dari arena itu administrator harus mampu memahami perkembangan dan bertindak sesuai standar perilaku tersebut. Di tahun 1970 an beberapa tulisan merefleksikan kecenderungan baru. Karya Hart mempromosikan nilai-nilai social equity sebagai pedoman dasar administrasi Negara, dan

menyarankan teori keadilan dan Rawls sebagai pedoman etika bagi masyarakat maupun administrator sebagai individu. Kecenderungan tersebut menekankan tanggungjawab atau keharusan administrator publik untuk memperhatikan aspek etika, dan tidak hanya melekat pada aspek efisiensi, ekonomi, dan prinsip-prinsip administrasi. (Keban : 1994: 51)

Beberapa tokoh penting lainnya yang sangat mempengaruhi etika administrator publik adalah John Rohr dan Terry L.Cooper yang menyarankan agar administrator dapat menggunakan regime norms yaitu nilai-nilai keadilan, persamaan, dan kebebasan sebagai pengambilan keputusan terhadap berbagai alternatif kebijakan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, dengan cara demikian, administrator Negara dapat menjadi etis (*being ethica*). Namun menurut Cooper dalam Keban (1994:51) etika sangat melibatkan substantif *reasoning* tentang kewajiban, konsekuensi dan tujuan akhir, dan bertindak etis adalah melibatkan pemikiran yang sistematis tentang nilai-nilai yang melekat pada pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan. Pemikiran ini menunjukkan bahwa administrator yang etis adalah administrator yang selalu terikat pada tanggungjawab dan peranan organisasi, sekaligus bersedia menerapkan standar etika secara tepat pada pembuatan keputusan administrasi.

Mendefenisikan etika pelayanan publik juga di kemukakan oleh Kumorotomo (1992:7) yang mengatakan bahwa etika pelayanan publik sebagai suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkahlaku manusia yang dianggap baik. Sedangkan Darwin dalam Widodo (2001:241) mengartikan etika birokrasi sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Selanjutnya Fadillah (2001:27) etika pelayanan public adalah suatu cara dalam melayani public dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkahlaku manusia yang di anggap baik.

Etika dalam konteks birokrasi digambarkan oleh Dwiyanto (2002:188) sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menenpatkan kepentingan public diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Dalam paradigm dokotomi politik dan administrasi sebagaimana dijelaskan oleh Wilson dalam Widodo (2001:245) menegaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda yaitu fungsi politik yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) dan fungsi adminstrasi yaitu berkenaan dengan kebijakan-kebijakan tersebut.

Dengan demikian kekuasaan kebijakan publik berada pada kekuasaan politik (politik master), dan melaksanakan kebijakan politik dan melaksanakan kebijakan politik tersebut merupakan kekuasaan administrasi Negara. Kartasmita (1997) juga berpandangan arti pentingnya etika, beliau mengatakan bahwa birokrasi melenceng dari keadaan sebenarnya. Birokrasi selalu dilihat sebagai masalah teknis dan bukan masalah moral, sehingga timbul berbagai persoalan dalam bekerjanya birokrasi publik. Birokrasi sebagai bentuk organisasi yang ideal, telah merusak dirinya dan masyarakat dengan ketiadaan norma-norma, nilai-nilai, dan etika yang berpusat pada manusia. Dengan kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan layanan publik, dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel kolaboratis dan ideologis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha:1998:119).

Dari kondisi masyarakat seperti digambarkan diatas, aparat birokrasi harus dapat memberikan layanan publik yang lebih professional, efektif, efisiensi, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif, dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti

meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Etika administrasi negara dari *American society for Public Administration* (Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Negara), menyebutkan prinsip-prinsip etika pelayanan sebagai berikut: (1) Pelayanan terhadap publik harus diutamakan; (2) Rakyat adalah berdaulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab kepadanya; (3). Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Apabila hukum atau peraturan yang ada bersifat jelas, maka kita harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik; (4) Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik. Penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolerir; (5) Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan; (6) Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan; (7). Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan empathy merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan secara aktif harus dipromosikan; (8) Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan; (9) Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran (Wachs, 1985).

5. Analisis Empirik

Pada tahun 1900 sampai 1929 terjadi pemisahan administrasi dari politik (dikotomi). Hal ini menunjukkan bahwa administrator 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. Pada saat ini sorotan mata publik mulai memberikan perhatian khusus terhadap “permainan etika” yang dilakukan oleh para birokrat pemerintahan. 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 publik interest atau kepentingan umum (Henry, 1995: 400).

Dalam hal pelayanan kepada masyarakat, birokrasi kita belum efektif melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu penyebabnya adalah struktur organisasi pemerintahan kita yang masih gemuk dan kewenangan antar lembaga yang tumpang tindih, sistem, metode, dan prosedur kerja yang belum tertib, serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang tetap mengakar. Koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program pun belum terarah. Karena itu wajah birokrasi tampak masih sebagai kekuatan sosial politik yang kontraproduktif. Lebih memperlihatkan lembaga public yang menggerogoti keuangan Negara sekaligus menyedot sumber daya social ekonomi masyarakat (Muhtadi, 2009:6).

Analisis empirik ini juga dikemukakan oleh Wicaksono (2006:11) bahwa sejumlah *teks book* banyak menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan merupakan organisasi yang gemuk, lamban dan *red tape* (prosedur yang berbelit-belit sehingga memakan banyak waktu dan biaya). Mereka tidak mampu merespon secara akurat kebutuhan masyarakat baik dari segi ketepatan maupun kecepatan sehingga tidak saja keraguan yang muncul dalam benak masyarakat melainkan lebih dari itu, ketidakpercayaan. Selain itu, birokrasi kita sering dituduh tidak mampu menyesuaikan dengan perkembangan atau pembangunan adalah karena birokrasi masih kental dengan kebiasaan-kebiasaan tidak produktif (Thoha, 1995:16). Dimensi lain yang menyebabkan birokrasi di Indonesia kurang bersahabat dengan pelayanan kepada masyarakat adalah sistem nilai dan norma budaya yang membingkai pelaksanaan cara kerja birokrasi pemerintahan.

Dalam pemberian pelayanan publik khususnya 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 public (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dsb.), yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dsb. Dan tidak dapat disangkal, semua pelanggaran moral dan etika ini telah diungkapkan sebagai salah satu penyebab melemahnya pemerintahan kita. Alasan utama yang menimbulkan tragedi tersebut sangat kompleks, mulai dari kelemahan aturan hukum dan perundang-undangan kita, sikap mental manusia, nilai-nilai sosial budaya yang kurang mendukung, sejarah dan latar belakang kenegaraan, globalisasi yang tak terkendali, sistem pemerintahan, kedewasaan dalam berpolitik, dsb. Bagi Indonesia, pembenahan moralitas yang terjadi selama ini masih sebatas *lip service* tidak menyentuh sungguh-sungguh substansi pemenuhan moral itu sendiri. Karena itu pembenahan moral merupakan "beban besar" di masa mendatang dan apabila tidak diperhatikan secara serius maka proses "pembusukan" terustjadi dan dapat berdampak pada disintegrasi bangsa

Sehubungan dengan itu, Dwiyanto dkk (2002:90) menyatakan bahwa sistem nilai dan norma budaya yang dipakai dalam sistem birokrasi di Indonesia menggunakan standar ganda. Pada satu sisi adanya keinginan birokrasi untuk berperilaku layaknya sebagai seorang priayi yang berkuasa yang harus dilayani, pada sisi lain birokrasi juga berfungsi sebagai pelayan yang harus mengetahui kebutuhan masyarakat yang dilayani. Terjadinya dualism orientasi nilai yang berkembang di dalam system birokrasi telah memberikan dampak berupa munculnya sikap yang ambivalensi. Birokrasi Indonesia bersifat ambivalen karena tidak ada pemisahan antara kepentingan formal kedinasan dengan kepentingan pribadi. Realitas birokrasi ini akan melahirkan gaya hidup feodal dalam birokrasi yang mempengaruhi perlakuan pelayanan terhadap masyarakat.

Sifat budaya dualisme dalam birokrasi tercermin dalam memberikan pelayanan publik, yang birokrasi itu memiliki orientasi nilai yang berbeda dan saling bertentangan. Pada satu sisi, birokrasi dituntut harus loyal kepada pimpinan melalui prinsip loyalitas yang justru terlihat lebih mendominasi orientasi birokrasi. Pada sisi lain, birokrasi diharuskan untuk mengaktualisasikan prinsip abdi masyarakat, yaitu sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat yang dilayaninya. Pola dualisme tersebut telah menyebabkan setiap birokrasi berusaha berlomba-lomba menaikkan harga diri untuk mencari status, kehormatan, dan kemuliaan diantara sesama rekan kerja, kelompok, maupun masyarakat.

Keadaan demikian cepat atau lambat akan memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat mengakibatkan pemerintah gagal untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan gagal merealisasikan program-program yang telah diputuskan dan dibiayai negara. Oleh karena itu, perlu adanya alat pengendali bagi aparat pemerintah dalam menggunakan kekuasaannya, yang tidak saja bersifat normatif, tetapi juga legalistik. Alat pengendali ini antara lain berupa pembudayaan disiplin kerja dan pengawasan melekat, fungsionalisasi unit-unit kerja, revitalisasi pegawai dengan memberikan motivasi kerja yang memadai, pembenahan etika kerja, dan sebagainya, termasuk penerapan pengadilan tata usaha negara secara benar dan profesional.

Bagi para penyelenggara pemerintahan negara yang berkehendak menyatukan tindakan dan kebijaksanaan dengan tatanan nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, maka aparat pemerintah haruslah sensitif, responsif, dan akuntabel. Sensitivitas dan responsibilitas pada dasarnya merupakan wujud sikap tanggung jawab aparat pemerintah terhadap kepentingan masyarakat. Sedangkan akuntabilitas atau tanggung gugat merupakan perwujudan tanggung jawab publik dan pelayanan publik.

Dengan demikian, pada dasarnya pengertian tanggung gugat itu sendiri memiliki dua dimensi. Pertama, berupa pemberian kewenangan kepada aparat pemerintah untuk menjalankan kekuasaannya, dan kedua; berupa pemberian keleluasaan kepada masyarakat untuk mengontrol kerja aparat pemerintah. Sifat kekuasaan aparat pemerintah sebenarnya bukan tanpa kendali (*out of control*); tetapi tetap dibatasi oleh perangkat kendali dari luar dan sarana kendali dari dalam. Dengan demikian, pelaksanaan kerja aparat pemerintah sebenarnya merupakan hubungan timbal balik yang berkeselimbangan, yakni antara kekuasaan yang dimiliki dengan tanggung gugat yang harus diberikan kepada masyarakat.

Berdasarkan pemikiran yang demikian, dalam pelayanan publik dengan konsep tanggung gugat terdapat tiga aspek yang sangat menonjol, yakni (1) setiap pejabat pada masing-masing tingkat manajerial harus memiliki tanggung jawab yang lebih besar; (2) Setiap aparat pemerintah harus punya sikap responsif terhadap segala permasalahan yang terjadi di masyarakat, khususnya kelompok masyarakat yang membutuhkan pelayanan prioritas; (3) Dan setiap aparatur harus punya komitmen yang besar pada nilai dan standar moralitas yang tinggi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Dengan konsep tanggung gugat yang demikian, para pejabat pemegang kekuasaan (*the holders of power*) hendaknya menyadari bahwa mereka pada dasarnya merupakan pelaksana dari tugas-tugas yang diberikan atau dimandatkan oleh pihak-pihak yang secara politis dan administratif memiliki kewenangan untuk mengontrol segala tindakannya, baik berdasarkan kode etik, peraturan, arah kebijaksanaan, dan sebagainya.

Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antara lain adalah : (1) *efisiensi*, artinya tidak boros, sikap, perilaku dan perbuatan birokrasi publik dikatakan baik jika mereka efisien; (2) *membedakan milik pribadi dengan milik kantor*, artinya milik kantor tidak digunakan untuk kepentingan

pribadi, (3) *impersonal*, maksudnya dalam melaksanakan hubungan kerjasama antara orang yang satu dengan lainnya secara kolektif diwadahi oleh organisasi, dilakukan secara formal, maksudnya hubungan impersonal perlu ditegakkan untuk menghindari urusan perasaan dari pada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab berdasarkan peraturan yang ada dalam organisasi. Siapa yang salah harus diberi sanksi dan yang berprestasi selayaknya mendapatkan penghargaan; (4) *merytal system*, nilai ini berkaitan dengan rekrutmen dan promosi pegawai, artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak di dasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), sikap (*attitude*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*), sehingga menjadikan yang bersangkutan cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dan bukan *spoil system* (adalah sebaliknya); (5) *responsible*, nilai ini adalah berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya; (6) *accountable*, nilai ini merupakan tanggung jawab yang bersifat obyektif, sebab birokrasi dikatakan akuntabel bilamana mereka dinilai obyektif oleh masyarakat karena dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan, sikap dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal dan mereka dapat mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik); (7) *responsiveness*, artinya birokrasi publik memiliki daya tanggap terhadap keluhan, masalah dan aspirasi masyarakat dengan cepat dipahami dan berusaha memenuhi, tidak suka menunda-nunda waktu atau memperpanjang alur pelayanan.

Berkaitan dengan nilai-nilai etika birokrasi sebagaimana digambarkan di atas, maka dapat pula dikatakan bahwa jika nilai-nilai etika birokrasi tersebut telah dijadikan sebagai norma serta diikuti dan dipatuhi oleh birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, maka hal ini akan dapat mencegah timbulnya tindakan

kolusi, korupsi dan nepotisme, ataupun bentuk-bentuk penyelewengan lainnya dalam tubuh birokrasi, kendatipun tidak ada lembaga pengawasan. Namun demikian harus dimaklumi pula bahwa etika birokrasi belum cukup untuk menjamin tidak terjadi perilaku KKN pada tubuh birokrasi. Hal yang lebih penting adalah kembali kepada kepribadian dari masing-masing pelaku (manusianya). Dengan kata lain bahwa kontrol pribadi dalam bentuk keimanan dan keagamaan yang melekat pada diri setiap individu birokrat sangat berperan dalam membentuk perilakunya. Dengan adanya kontrol pribadi yang kuat pada diri setiap individu maka akan dapat mencegah munculnya niat untuk melakukan tindakan-tindakan mal-administrasi (penyelewengan).

PENUTUP

Sebagai sebuah Negara yang menuju Negara maju, Birokrasi penyelenggara pelayanan publik tidak mungkin bisa dilepaskan dari nilai etika. Karena etika berkaitan dengan soal kebaikan dan keburukan di dalam hidup manusia, maka tugas-tugas dari birokrasi pelayan publikpun tidak terlepas dari hal-hal yang baik dan buruk. Dalam praktek pelayanan publik saat ini di Indonesia sangat membutuhkan pelayanan yang cepat, tepat, dekat, murah. Dari perspektif yang ada dimana, masih banyak para pejabat birokrasi yang belum memahami etika, sehingga banyak terjadi sebuah kejahatan dalam administrasi, yang sering disebut dengan "Mal Administrasi ". Untuk menghindari hal ini maka etika birokrasi dalam pelayanan publik sangat membutuhkan kode etik, kedewasaan dan professional aparaturnya pemerintah, termasuk perlindungan bagi pengadu terhadap pelayanan yang mereka terima.

Masyarakat semakin berani menuntut birokrasi publik untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Kebiasaan suka mengatur dan memerintah mesti diubah menjadi suka melayani, dari yang lebih suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong, semuanya menuju ke arah fleksibilitas, kolaboratif dan dialogis, dan menghilangkan cara-cara yang

sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Karakter ini harus ditunjukkan, bukan hanya menghayati nilai-nilai kebenaran, kebaikan, dan kebebasan yang mendasar, tetapi juga nilai kejuangan. Hal terakhir ini penting karena birokrasi pelayan publik ini adalah pejuang dalam arti menempatkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan, rela berkorban, dan bekerja keras tanpa pamrih.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, *Birokrasi*, Penerjemah : M.Rusli Karim dan Totok Daryanto, Penerbit : Tiara Wacana, Yogyakarta, 2005
- Denhardt, KG. *The ethics of public service: resolving moral dilemmas in the public organizations*. New York: Green-wood Press, 1988
- H.A. Widjaja, *Etika Pemerintahan*, edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 1997
- Haryanto, kuliah *Birokrasi Indonesia, Politik Lokal Otonomi Daerah*, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2002.
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, Sixth Edition. Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc, 1995
- Kartasasmita, Ginanjar, *Administrasi Pembangunan: perkembangan Pemikiran dan praktiknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1997.
- Keban, Yeremias, *Metode Penelitian Administrasi Negara*, Modul Kuliah S2 Administrasi Negara Fisipol, UGM, Yogyakarta, 1994.
- Kumorotomo, Wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992
- Lane, Jan Erik ed., *Introduction: The Concept of Bureaucracy and Public Choic*, Sage, London, 1987
- Malcolm Brownlee, *Pengambilan Keputusan Etis*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1991
- Muhtadi, Dedi, *Ketika Birokrasi Tambun Diguncang Gempa*, Materi yang Dimuat dalam Koran Kompas Tanggal 25 Desember 2009, Jakarta
- Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayan Umum di Indonesia*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2000
- Putra, Fadilah dan Saipul Arief, *Kapitalisme Birokrasi, Kritikan Reinventing Government*, Osborne-Gaebler, LKIS, Yogyakarta, 2001
- Ripley, Randal B. and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Homewood Illinois, 1982
- Said, Muhammad, *Etika Masyarakat Indonesia*, Paramita, Jakarta, 1990.
- Syafe'i, Inu Kencana, dkk, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Reneka Cipta, Jakarta, 1993
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*, Pusdiklat Pegawai Depdiknas, Sawangan, Bogor, 1998.
- Wicaksono, Kristian Widya, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.

Wicodo, Joko, *Good Governance, Telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001
Wijaya, A.W. *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.