

Birokrasi Sanak Kadang: Benturan Etika Dan Prinsip Birokrasi

Sri Mulyani

Universitas Wijaya Putra Surabaya, Indonesia
ninik.doktor@gmail.com

Abstract

The following article intends to analyze and present the face of bureaucracy in a developing country like Indonesia in its contact with the culture that lives in society. Bureaucracy as a form as well as an efficient way of working as desired by a number of standard principles, of course for a country with cultural wealth or diversity like Indonesia will reap problems if the bureaucracy is required to operate according to its principles. All ideal bureaucratic principles almost all forbid action based on values that live in a culture. The impersonality of the bureaucracy requires its apparatus to carry out all the rules to be enforced regardless of personal or political relations, especially relations of 'sometimes' relatives. Meanwhile, most of the values that live in society operate in the 'territory' of the extended family, where the most pressing demand is the inclusion of considerations of fairness, decency, goodness and others, all of which are evaluated based on a number of ethical principles. It is this ethical evaluation that makes our bureaucracy often inefficient, tends to be convoluted and wasteful. The end of this paper is a recommendation related to public service ethics.

Keywords: *Bureaucratic Ethics, Bureaucratic Principles, Developing Countries*

Abstract

Tulisan berikut bermaksud untuk menganalisis dan menampilkan wajah birokrasi di negara berkembang seperti Indonesia ini dalam persentuhannya dengan budaya yang hidup di masyarakat. Birokrasi sebagai bentuk sekaligus cara kerja yang efisien sebagaimana dikehendaki oleh sejumlah prinsip bakunya, tentu untuk negara dengan kekayaan atau keanekaragaman budaya semacam Indonesia akan menuai problem jika birokrasi itu dituntut beroperasi sesuai prinsipnya. Semua prinsip birokrasi yang ideal hampir semuanya mengharamkan tindakan berdasarkan nilai yang hidup dalam sebuah kebudayaan. Impersonalitas birokrasi mengharuskan aparaturnya melaksanakan segala aturan untuk diberlakukan tanpa memandang hubungan pribadi atau hubungan politik apalagi hubungan '*sanak kadang*'. Sedangkan sebagian terbesar nilai yang hidup di masyarakat beroperasi di '*wilayah*' *extended family* yang tuntutan paling mengedepan adalah dimasukkannya pertimbangan kewajaran, kepatantasan, kebaikan dan lain-lain yang semua itu dievaluasi berdasarkan sejumlah prinsip etika. Evaluasi etik inilah yang menjadikan wajah birokrasi kita seringkali tidak efisien, cenderung berbelit-belit dan boros. Ujung dari tulisan ini adalah rekomendasi terkait dengan etika pelayanan publik.

Kata Kunci: *Etika Birokrasi, Prinsip Birokrasi, Negara Berkembang*

Pendahuluan

Dari sekedar wacana hingga gerakan perbaikan moral dan etika yang bukan saja digaungkan oleh para pejabat tetapi bahkan oleh para pemuka agama selalu disambut dan didukung dengan sangat antusias oleh semua pihak. Bahkan, oleh para koruptor, penipu hingga tukang selingkuh sekalipun gaung seruan perbaikan itu selalu mendapat sambutan. Segala macam aturan formal juga kode etik dibuat untuk mendukung gerakan tersebut. Aturan yang telah ada didiskusikan kembali untuk maksud penyempurnaan agar tidak sedikitpun lubang tersedia untuk praktek tindakan menyimpangi etika.

Undang-undang bermuatan batas-batas moral dan etika diberlakukan dengan asumsi dasar bahwa perbaikan moral dan etika akan menyelamatkan semua pihak. Bahkan, untuk spirit perbaikan tersebut, kita sering tidak peduli ada sejumlah letupan pro dan kontra berlangsung yang pemicunya adalah perbedaan budaya. Padahal, seberapapun kecil letupan ini, jika saja tidak dikelola secara memadai bukannya tidak mungkin akan tumbuh menjadi potensi konflik yang mengkhawatirkan *frame* kebangsaan kita.

Layak dikhawatirkan, bingkai kebangsaan ini akan retak bahkan pecah berkeping sebagai jawaban bagi pengelolaan etika kebangsaan yang salah. Tentu bukan kekhawatiran ini yang ingin kita bicarakan di sini, tetapi komitmen lapanganlah yang lebih layak dibicarakan mengingat bahwa dalam praktek sekalipun segala aturan telah dibuat tetapi ketika kita tidak memiliki komitmen yang kuat bagi pelaksanaannya maka tetap saja moral dan etika menjadi problem besar kemanusiaan. Mereka yang ternyata lemah komitmennya pada perbaikan mutu kemanusiaan, segera terlihat mencari-cari pembenar untuk melanggarnya atau dengan mudah mengatakan betapa sulitnya mengimplementasikan aturan moral dan etika secara *all out* disertai berbagai alasan.

Kecenderungan ini terjadi hampir di semua organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun sektor publik. Bahkan, di lembaga birokrasi yang dipercayai oleh stake holdernya untuk *doing the right thing* pun yang isinya adalah para profesional yang terikat pada berbagai prinsip birokrasi modern, kecenderungan tersebut selalu ada. Dari kebanyakan kasus, hal ini diakibatkan oleh ketidakmampuan manusia memerangi spirit keserakahan sehingga mereka menanggalkan etika untuk berbuat curang.

Sekalipun organisasinya telah begitu ketat menyusun rambu untuk memastikan tegaknya moral dan etika, namun tetap saja ada anggota organisasi yang serakah dan berhasrat meraup keuntungan atau kemenangan melalui berbagai tindakan yang menghalalkan segala cara. Manusia menjadi seolah semakin sah saja merendahkan martabat dirinya sendiri dengan berbuat curang dan mengabaikan etika.

Para calon legislatif mempertontonkan betapa pemanfaatan segala cara diupayakan sekedar untuk memenangkan persaingan. Apakah etika dan moralitas benar-benar sudah tidak memiliki daya jual lagi, sehingga persaingan kalah-menang

harus meninggalkannya? Atau cukup etiskah jika pejabat publik berdagang kekuasaan untuk memuaskan hasrat serakahnya ketika publik membutuhkan pelayanan bagi kemiskinannya?

Sejumlah pertanyaan ilustratif di atas terasa sangat provokatif untuk memicu gerakan ketidakpuasan. Ada gugatan visi luhur dan kredibilitas diri dalam ilustrasi tersebut. Terdapat semacam hipotesis yang mengatakan bahwa jika kita menjunjung tinggi etika dan berorientasi pada peningkatan kualitas kehidupan maka kita baru boleh menepuk dada sebagai manusia yang memiliki kredibilitas diri dari waktu ke waktu. Keinginan kita untuk selalu maju, bahkan menjadi nomor satu, memang sangat penting, namun hal itu tidak usahlah kita lakukan dengan mengurangi harga kita sebagai manusia, terutama bila kita adalah pejabat publik, artinya adalah pejabat yang berposisi sebagai pelayan publik.

Moral dan Etika

Dalam keseharian, kita sangat sering mendengar kata 'moral' disebut orang dalam berbagai kesempatan. Mungkin karena demikian seringnya, maka orang tidak hirau lagi terhadap pemakaian kata dalam kesesuaian makna harfiahnya. Bahkan, menjadi sangat lumrah kita mendengar orang memakai kata moral untuk pengertian etika, atau sebaliknya, etika untuk maksud pengertian sebagai moral. Moral dan etika sebenarnya merupakan dua kata yang berbeda makna. Moral memuat ide tentang sisi kemanusiaan manusia, sedangkan etika lebih memberi penjelasan bahwa manusia sebagai makhluk sosial. Tentu sangat tidak penting untuk berpanjang lebar kita mengurai kesalahkaprahan tersebut. Jauh lebih penting bagi kita adalah mengurai arti sesungguhnya dari masing-masing kata tersebut.

Sebagian terbesar dari penyebutan kata moral selalu diawali oleh sejumlah kata lain semisal 'kewajiban', 'norma', dan atau 'pertimbangan', sehingga jadilah istilah 'kewajiban moral', 'norma moral' dan 'pertimbangan moral'. Kata moral selalu menunjuk pada manusia sebagai manusia. Kewajiban moral bermaksud memberi penjelasan adanya kewajiban manusia sebagai manusia. Norma moral bermaksud mengukur penilaian terkait benar dan salah suatu tindakan manusia sebagai manusia. Pertanyaan besar yang segera menghadang kita adalah, lalu apa sebenarnya yang dimaksud dengan manusia terkait dengan atribusi kemanusiaan dalam perkaitan dengan moral tersebut?

Kalau kita mengatakan bahwa seseorang dosen itu bermoral baik, tentu yang ingin kita sampaikan adalah penilaian bahwa sebagai manusia ia adalah sosok yang memenuhi kriteria kemanusiaan sebagaimana lumrahnya manusia yang suka menolong, tidak menyakiti hati manusia lain, menghormati, tidak berprasangka dan memiliki kesalehan (baik ritual maupun sosial) yang baik. Tidak peduli bahwa ia merupakan dosen yang kacau jalan pikirannya, omongannya tidak jelas, dan tidak menguasai bidang ilmu yang diajarkannya, tetapi jika ia memenuhi kriteria sebagai

manusia yang berkemanusiaan maka ia berhak menyandang sebagai dosen bermoral baik.

Kecuali moral, sering juga kita mendengar orang menyebut atau kita membaca istilah moralitas. Memang tidak jauh pengertiannya dengan istilah moral, bahkan moralitas dibenarkan untuk memiliki makna sebagai derajat bagaimana aspek moral itu termuat dalam suatu tindakan manusia. Moralitas lebih merupakan nilai moral atau kesesuaian sikap dan perbuatan kita dengan norma atau hukum batiniah kita, yakni apa yang kita pandang sebagai kewajiban kita sebagai manusia. Moralitas akan tercapai apabila kita menaati hukum batiniah bukan lantaran hal itu membawa akibat yang menguntungkan kita atau lantaran kita takut kepada yang akan memberikan hukuman, melainkan kita sendiri menyadari bahwa hukum itu merupakan kewajiban kita. Moralitas yang demikian ini lazim juga (setidaknya berdasarkan pendapat Immanuel Kant) disebut sebagai otonom.

Moralitas otonom adalah kesadaran manusia akan kewajiban yang ia taati sebagai sesuatu yang dikehendaknya sendiri karena keyakinan bahwa sesuatu tindakan yang akan atau telah dilakukan itu sebagai hal yang baik bagi kemanusiaan. Moralitas semacam ini merupakan prinsip tertinggi terkait dengan kebebasan sebagai hal yang sangat hakiki dari tindakan manusia sebagai makhluk rasional. Jadi moralitas ini yang menentukan adalah pandangan subyektif seseorang yang didorong oleh budi. Hanya makhluk bernama manusia sajalah yang memiliki budi karenanya ia mampu melakukan tindakan moral. Budi adalah alat batin untuk memberi pertimbangan tentang baik dan buruk, benar dan sebaliknya.

Selain moralitas otonom, terdapat juga moralitas heteronom, yakni sikap dimana kewajiban ditaati dan dilaksanakan bukan karena kewajiban itu sendiri melainkan karena sesuatu yang berasal dari luar kehendak si pelaku. Misalnya saja, karena mau mencapai tujuan yang diinginkan, atau karena perasaan takut pada penguasa yang memberi kewajiban itu. Sikap semacam ini cenderung menghancurkan nilai moral atau moralitas. Bahkan, lagi-lagi mengutip Kant, bahwa tidak ada yang lebih mengerikan daripada tindakan seseorang yang harus takluk kepada kehendak pihak lain.

Tentang moral dan moralitas memang sulit dinilai dengan pasti karena menyangkut tekad batin. Ia baru dapat dinilai jika penilaian itu disaranai oleh fenomena, yakni segala sesuatu yang muncul dalam kesadaran kita. Dari tindakan atau perbuatan yang lahiriah, orang baru dapat menilai moral orang lain. Fenomena berupa tindakan menjadi sarana untuk membongkar narasi di baliknya. Cerita di balik suatu tindakan itulah yang kelak akan membantu menilai moralitas seseorang. Itulah moral dan sekaligus moralitas. dan kini mari kita beranjak mendiskusikannya dengan etika.

Jika moral merupakan tekad batin yang tentu karenanya berada pada sisi abstrak manusia atau aspek tak terlihat dan teraba dari manusia, maka etika sedikit lebih gampang dilacak. Bukan karena etika merupakan barang fisik yang mudah

dipegang dan dibawa kemana-mana, tetapi setidaknya kita difasilitasi oleh 'sesuatu' jika kita ingin mengenalinya.

Kata 'etika' dipakai untuk sejumlah maksud bagi penyebutannya. Ketika kita mendengar ada orang mengatakan 'etika Jawa', 'etika Islam', atau seperti Max Weber menyebut 'etika Protestan', maka tentu yang dimaksud adalah sejumlah nilai dan prinsip moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam mengatur tingkah lakunya. Perlu dicatat bahwa sistem nilai atau prinsip moral tersebut berfungsi bagi perorangan dalam kehidupan sosial. Artinya, kecuali berfungsi bagi kehidupan individual juga sekaligus berfungsi dalam kehidupan sosial ketika manusia berinteraksi di dalam suatu kolektivitas semisal masyarakat.

Kecuali pengertian sebagaimana terurai sepintas di atas, kata 'etika' juga sering muncul dipakai dalam istilah semisal 'etika profesi' dan 'riset etika', bahkan 'filsafat etika'. Dalam istilah 'etika profesi', tentu dikandung pengertian adanya sekumpulan norma moral dari nilai yang hidup di masyarakat terkait dengan penilaian kebajikan atas tindakan oleh sekelompok orang dalam suatu profesi tertentu. Penilaian atas baik dan sebaliknya atau pantas dan sebaliknya, kecuali dilandasi moralitas juga dilandasi pertimbangan nilai. Jika kita bicara nilai, maka kita sebenarnya sedang bicara mengenai budaya di suatu masyarakat. Tata nilai adalah sesuatu yang dianggap baik untuk dilakukan seseorang dalam masyarakatnya. Nilai dengan demikian merupakan ukuran dari kesepakatan yang menetapkan batasan tindakan manusia dalam suatu masyarakat.

Tanpa sepenuhnya mengesampingkan pengertian etika sebagai kumpulan prinsip moral dan bidang ilmu pengetahuan, maka etika secara umum dapat diartikan sebagai prinsip dasar yang berlaku bagi segenap tindakan manusia sebagai makhluk sosial.

Secara khusus etika dapat dimengerti sebagai bahasan tentang prinsip dasar terkait dengan kewajiban manusia dalam berbagai lingkungan sosialnya. Perbedaan terkait dengan etika dapat juga menyebut etika individual dan etika sosial. Etika individual mempertanyakan kewajiban manusia sebagai individu, terutama terhadap dirinya sendiri, dan melalui suara hatinya terhadap Tuhan YME. Sedangkan etika sosial jauh lebih luas, karena hampir semua kewajiban manusia terkait ia sebagai makhluk sosial yang harus berinteraksi dalam suatu entitas masyarakat yang memiliki batas-batas tindakan.

Secara sederhana etika dapat dimengerti sebagai batasan manusia dalam bertindak. Batasan itu adalah perangkat aturan yang sudah tersedia dalam adat istiadat, kebiasaan, sejumlah norma serta sejumlah nilai yang hidup dalam masyarakatnya. Dengan demikian berarti bahwa etika di suatu masyarakat sangat mungkin berbeda dengan etika yang hidup di masyarakat lainnya. Etika menuntun manusia dalam bertindak sesuai tindakan yang dikehendaki oleh masyarakatnya. Etika juga menolong manusia untuk mengambil sikap agar terlindung dari ketercelaan perbuatan berdasar pada sejumlah nilai yang hidup di masyarakatnya.

Budaya Organisasi dan Prinsip Organisasi

Sejumlah orang memberikan arti kebudayaan dengan pengertian yang sangat terbatas. Kebudayaan diartikan sebagai pikiran, karya dan apapun hasil penciptaan manusia untuk memenuhi hasratnya akan keindahan. Akhirnya, kita secara sembrono mengartikan kebudayaan sebagai kesenian. Ini merupakan pengertian yang terlampau sempit dan sama sekali jauh dari pendefinisian yang memadai.

Sebaliknya, para ahli ilmu sosial mengartikan kebudayaan dengan sangat luas. Kebudayaan diartikan sebagai apapun yang merupakan hasil pikiran dan tindakan manusia. Singkatnya, di luar yang alami dari manusia hidup merupakan hasil kebudayaan. Seluruh aktivitas manusia dalam kehidupannya sangatlah tercakup dalam pengertian kebudayaan. Sedangkan yang bukan termasuk budaya, mungkin hanya sejumlah kecil hal terkait dengan sejumlah refleksi naluriah semisal kedutan, makan, bernafas dan lain-lain yang sejenis. Makan bukan kebudayaan, tetapi tata cara makan merupakan konstruksi budaya. Pereodisian makan tiga kali dalam sehari dengan alat berupa sendok, piring dan garpu, serta cara mengunyah makanan yang tidak bersuara, semua itu merupakan bagian dari kebudayaan. Dengan demikian maka hal penting yang harus disadari adalah bahwa konstruksi budaya sesuatu masyarakat sangat mungkin memiliki perbedaan di samping sejumlah persamaan.

Dalam banyak hal, kebudayaan menjadi penyumbang bagi usaha membedakan masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Apa yang tampak biasa bagi seseorang dari suatu masyarakat, mungkin akan tampak aneh bagi mereka yang berasal dari masyarakat lain. Hal demikian ini sangat dimungkinkan mengingat kebudayaan dalam setiap masyarakat itu berbeda. Kita yang berasal dari Jawa akan merasa aneh menatap pemuda bertelanjang dada dan kaki bahkan hanya pakai koteka berjalan hilir mudik di beberapa kota Papua. Perbedaan kebudayaan ini tidak menyodorkan klaim benar-salah, baik-buruk, atau layak dan sebaliknya, karena memang tidak ada ukuran yang universal dapat dipakai untuk menilai suatu kebudayaan itu lebih baik atau sebaliknya dibanding kebudayaan di suatu masyarakat.

Pandangan baku mengenai kebudayaan memberikan pemahaman bahwa kebudayaan adalah seperangkat kompleksitas keyakinan, nilai dan konsep yang memungkinkan bagi sebuah kelompok untuk menalar kehidupannya dan memberi arah dalam menjalani kehidupan.¹ Dalam pandangan dasar ini kebudayaan digambarkan sebagai sebuah teks, kosakata dan tata bahasa yang dipelajari para anggotanya dan menjadikannya sebagai kekayaan miliknya. Artinya, dengan menginternalisasikan suatu sistem keyakinan tertentu beserta bentuk-bentuk perasaan maka seseorang akan mendapatkan dasar-dasar identitasnya.

Ada sejumlah unsur kebudayaan. Bahasa, tata nilai, teknologi, hukum, kebiasaan, tata kelakuan, adalah sebagian dari yang disebut unsur kebudayaan

¹ Brian Fay, *Filsafat ilmu sosial kontemporer*. (Yogyakarta: Jendela, 2002).

tersebut. Buku sederhana ini sama sekali tidak bermaksud menjadi buku tentang sosiologi yang begitu detail menguraikan kebudayaan. Karenanya, sekalipun judul uraian ini menampilkan kata budaya tetapi pengenalan kita tidak perlu detail karena uraian ini hanya bermaksud memakai makna budaya sebagai pintu masuk untuk memperkaitkannya dengan praktek birokrasi. Dipandang penting hanya melihat praktek birokrasi dengan pendekatan nilai sosial.

Jika tata kelakuan adalah gagasan yang menyatakan apakah tindakan tertentu itu benar atau sebaliknya, maka nilai adalah gagasan mengenai apakah pengalaman itu berarti atau tidak berarti. Nilai merupakan bagian penting dari suatu kebudayaan. Suatu tindakan dianggap sah dari sudut pandang nilai, artinya secara moral dapat diterima. Ketepatan waktu, kemajuan materi, dan persaingan bebas yang fair, serta etos pelayan merupakan nilai-nilai utama orang-orang yang bekerja di sektor perbankan, sementara sejumlah nilai itu tidak ditemukan, misalnya, di lingkungan karyawan pemerintahan lokal atau birokrasi lokal.

Dalam masyarakat plural, pertentangan nilai akan terus berlangsung, dan nilai-nilai berubah dari waktu ke waktu. Pergeseran nilai, atau bahkan perubahan nilai, akan mempengaruhi kebiasaan (*folkways*) dan tata kelakuan (*mores*). Pergeseran nilai terkait dengan kehidupan seks misalnya, akan mengubah tata kelakuan remaja dalam pacaran. Yang dulu pacaran tidak lebih dari sekedar saling berkirim surat penuh rayuan dan ungkapan cinta, sekarang pacaran cenderung dianggap tidak lengkap tanpa ciuman bibir bahkan saling raba.

Sebuah nilai dapat dipandang dari sisi positif sekaligus negatif. Artinya baik bagi kepentingan tertentu tetapi bisa buruk jika dilihat dari kepentingan tertentu pula. Ada kalanya praktek nilai itu permanen, statis dari waktu ke waktu bahkan dari generasi ke generasi berikutnya. Tetapi adakalanya pula praktek itu tidak statis dan berubah seiring dengan keadaan yang menghendaknya. Sebagaimana disaradari, bahwa perubahan di setiap masyarakat tidaklah berlangsung serentak terjadi di semua masyarakat, tetapi terjadi sporadis dan cenderung evolutif. Hal inilah yang kemudian menjadikan nilai itu tumbuh dan hidup sesuai dengan kebudayaan masyarakat di suatu wilayah.

Jika nilai itu cenderung lokalit, artinya terbatas dalam masyarakat dan wilayah tertentu, maka tidak demikian dengan birokrasi. Birokrasi bahkan hampir dapat dikatakan sebagai prinsip universal yang terlepas dari ikatan batas budaya dan wilayah. Sejumlah prinsip birokrasi di setiap sudut dunia ini sama, yakni cenderung mengacu pada anjuran Weber. Karenanya, interaksi antara budaya dan birokrasi selalu memunculkan ketegangan. Nilai sosial selalu bertumpu pada baik dan buruk berdasarkan keyakinan etis suatu masyarakat, sementara birokrasi bertumpu pada basis filsafat efisiensi. Birokrasi selalu mengedepankan pertimbangan efisiensi dan bekerjanya otoritas legal-formal, sementara itu nilai beroperasi berdasarkan evaluasi etis.

Birokrasi Sanak Kadang

Ciri sistem sosial masyarakat kita adalah paguyuban lalu berkembang sistem kekeluargaan yang bersifat *extended family*. Istilah lain yang sering terdengar terutama untuk masyarakat Jawa (karena memang berasal dari istilah dalam bahasa Jawa) adalah '*sanak kadang*'. Istilah ini memiliki pengertian sebagai kumpulan kerabat jauh maupun dekat dilihat dari pertalian darah. Bahkan dalam sejumlah kecil kasus, tidak saja bagi yang memiliki pertalian darah, tetapi istilah '*sanak kadang*' juga mencakup hubungan berdasarkan kedekatan emosional. Misalnya saja, tetangga dekat rumah atau kolega yang secara fisik berjauhan tetapi secara sosial berdekatan.

Membangun rumah dilakukan dengan cara gotong-royong dan melibatkan *sanak kadang*. Sebagian terbesar dari kegiatan hidup dilakukan bersama-sama dengan keluarga besarnya. Tidak saja keluarga dalam arti yang memang memiliki garis darah, tetapi tetangga atau bahkan anggota masyarakatpun terlibat dalam kegiatan semisal hajatan, syukuran, kesusahan, bahkan kematian dll. Itulah nilai yang hidup di masyarakat kita. Sesuatu dipandang baik dan layak terjadi jika bertumpu pada keyakinan bahwa sesuatu itu terjadi demi kebaikan dan sesuai dengan norma moral masyarakat. Tidak saja sebagaimana dicontohkan di muka, dalam hal sukses hiduppun pemahaman nilainya sebagai sukses kolektif.

Sukses karier seseorang dianggap sebagai perjuangan bersama dan karenanya mereka yang sukses memiliki beban untuk membawa keluarganya dan sanak kadangnya ikut sukses. Jika tidak ingin dianggap egois, pelit, tak tau sejarah, solidaritasnya rendah, berdasarkan nilai sosial yang hidup dimasyarakatnya, ia harus juga berdasarkan kesuksesannya berpikir menyukseskan keluarganya atau kerabatnya. Bukan itu saja, bahkan tetanggapun kalau perlu ikut dipikirkan sukses hidupnya.

Dalam hal ini, kesuksesan seseorang dipahami sebagai akibat berperannya keluarga. Jika seseorang sukses memiliki jabatan, maka orang tersebut harus berpikir bagaimana keluarganya ikut menikmati kesuksesan itu. Dia berpikir bagaimana keluarganya yang belum bekerja, yang masih menganggur untuk dicarikan pekerjaan melalui sarana kekuasaannya. Yang masih mlarat disantuni. Olah raga pemuda kampung disumbang fasilitas. Masyarakat desa asalnya juga dibikinkan masjid, dibangun pos kamling dan dihibahi tanah untuk makam desa. Bukan saja semua itu dilakukan sebagai bentuk balas jasa atas kesuksesan dirinya, tetapi banyak juga yang melakukan hal itu untuk pamer kekayaan.

Tak perlu tahu uang yang digunakan itu dari mana asalnya, yang penting *self imagenya* adalah 'orang yang tahu diri pada sanak kadang' dan kalau perlu masyarakat memahaminya sebagai orang yang sangat saleh, yang derajat relegiositasnya sangat tinggi. Hal ini dibenarkan oleh nilai, oleh prinsip nilai bahwa kebaikan ini berpangkal pada nilai gotong royong. Tetapi hal ini akan terlihat sangat aneh jika kita melihatnya memakai kacamata prinsip birokrasi.

Semua prinsip birokrasi yang ideal hampir semuanya mengharamkan tindakan berdasarkan nilai. Impersonalitas birokrasi mengharuskan aparaturnya melaksanakan

segala aturan untuk diberlakukan kepada siapa saja tanpa memandang hubungan pribadi atau hubungan politik apalagi hubungan '*samak kadang*'. Dengan demikian, tidak akan dapat ditoleransi jika menantu yang pandir itu memegang jabatan penting dan tetangga dengan modal IP 2,1 mengalahkan IP 3 dari perguruan tinggi ternama dalam seleksi penerimaan pegawai negeri baru.

Ketegangan yang muncul antara tata nilai dengan prinsip birokrasi inilah yang menyemai perilaku KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Perilaku negatif yang dihasilkan oleh tidak terkelolanya dengan baik interaksi antara nilai dan prinsip birokrasi akhirnya menjadi semacam sarana serta cara yang paling mudah, dan jalan pintas mendapatkan kekayaan dengan cepat. Bagi aparatur birokrasi yang cerdas pasti ketegangan ini menjadi pertimbangan bagi evaluasi etikanya sebelum dan atau selama melaksanakan tugas pelayanan publiknya. Singkatnya, etika dan kecerdasanlah yang akan menjamin birokrasi terhindar dari penyalahgunaan kewenangannya.

Kesimpulan

Mengakhiri tulisan ini, tentu kita perlu menyadari bahwa semakin hari semakin dirasa perlu untuk memperhatikan, mengembangkan dan memelihara etika yang tinggi di sektor publik. Karena, di negara manapun di dunia ini, selalu ada kecurigaan dalam masyarakat bahwa birokrasi melakukan tindakan tidak terpuji dengan memperkaya diri sendiri dan mencuri kekayaan negara. Di seluruh duniapun berkumandang tuntutan untuk memantau kekayaan para pejabatnya. Kecurigaan itu sangat lumrah karena dipicu oleh berbagai skandal yang membawa berbagai dampak serius pada moralitas, baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang.

Di negara maju, pelayanan publik mendapat tekanan dari berbagai penjur. Meningkatnya privatisasi dan pengalihan fungsi publik ke pihak swasta, pelimpahan tanggung jawab, termasuk tanggung jawab keuangan, dalam berbagai unit pelayanan publik menjadikan segala macam tekanan publik seolah menemukan salurannya.

Tekanan yang makin besar menuntut keterbukaan, dan sorotan media yang makin intensif atas sektor publik; kegiatan lobi yang makin intensif untuk mendapatkan kontrak menguntungkan dari pemerintah, dan keluhan yang meningkat terkait dengan pelayanan publik yang memburuk, semua ini meningkatkan kesadaran bahwa perlu diambil langkah-langkah untuk memperkuat landasan etika bagi birokrasi dalam menjalankan tugasnya.

Mengapa perlu pendekatan etika ?

Integritas bisa mendapat rongrongan tidak saja dari korupsi, tetapi juga dari penyalahgunaan kekuasaan. Penyalahgunaan kekuasaan adalah konsep yang luas, yang mencakup kemunduran, kemerosotan, dan erosi standar perilaku yang makin merosot dan menjadi penggelapan bahkan korupsi.

Mencegah perilaku buruk dengan demikian merupakan pekerjaan besar sekaligus rumit, sama rumitnya dengan perilaku buruk itu sendiri. Salah satu mekanisme terpadu yang diperlukan untuk menciptakan minimalisasi perilaku menyimpang terkait dengan penyalahgunaan kekuasaan adalah dengan sistem pengelolaan etika.

Semua orang pada umumnya lebih suka dan ingin dilihat sebagai orang dengan perilaku jujur dan ingin dihargai karena integritasnya oleh keluarga dan kawan-kawannya. Asumsi ini, jika benar, dapat menjadi titik tolak untuk membangun sistem pengelolaan etika yang dapat membantu upaya melenyapkan perilaku tanpa etika. Tetapi kita harus tidak boleh lupa bahwa, pelanggaran etika bukan semata-mata diakibatkan oleh pelanggaran hukum atau segala aturan yang ada, tetapi dapat juga disebabkan oleh kesalahpahaman dan kesalahan persepsi.

Pendekatan etika dalam diskusi ini lebih dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Tentu maksud pencegahan ini berangkat dari asumsi bahwa ia jauh lebih baik daripada harus menyeret orang ke pengadilan dan menjatuhkan hukuman kepadanya. Birokrasi yang bekerja keras atas dasar tekad melayani masyarakat jauh lebih efektif daripada pelayanan publik yang bekerja atas dasar rasa takut dan terancam, yang mencurigai inisiatif pribadi meski tujuan inisiatif itu baik, dan tidak segan-segan menjatuhkan sanksi pada inisiatif pribadi.

Pendekatan etika juga mampu mengatasi situasi yang dihadapi pegawai negeri di negara berkembang seperti Indonesia ini dalam hal adanya tradisi bahwa orang yang memiliki kedudukan memiliki beban menggunakan kedudukannya untuk memajukan kepentingan keluarga atau suku, dan bukan untuk kepentingan publik. Banyak penelitian mengenai sebab-sebab korupsi di sejumlah negara dengan pusat perhatian adat-istiadat dan beberapa nilai sosial yang ada, menemukan kenyataan bahwa kekuatan nilai dan adat istiadat jauh melampaui prinsip-prinsip birokrasi modern. Menurut pengamatan, para birokrat sering harus berhadapan dengan dua perangkat tata nilai. Para pejabat publik telah terlatih menggunakan norma-norma atau nilai-nilai organisasi modern, namun demikian pengaruh tradisi yang datang atau yang hidup di masyarakat juga merupakan tekanan yang tidak bisa diabaikan.

Misalnya, agar seseorang yang memiliki kekuasaan dalam jabatan publik tidak dikatakan sebagai orang yang tidak tahu membalas budi maka seseorang itu mengangkat orang sesuku atau keluarganya untuk menjadi pegawai negeri. Kadangkala, di suatu masyarakat, sukses seseorang dipahami sebagai hasil perjuangan kolektif keluarga bahkan masyarakat dari mana seseorang yang sukses itu berasal. Sehingga, sebagaimana tadi telah disinggung, jika terdapat seseorang yang sukses maka ia memiliki beban untuk menjadikan suksesnya ternikmati oleh keluarga dan masyarakatnya. Situasi ini menyebabkan pegawai negeri menghadapi kesulitan menyesuaikan diri pada prinsip-prinsip birokrasi modern yang tidak mengenal kepentingan pribadi, tidak memihak, dan berdasar pada ketentuan peraturan hukum itu. Karenanya, ketegangan antara nilai-nilai yang ada dalam tradisi masyarakat

dengan prinsip-prinsip birokrasi modern menawarkan solusi terbaiknya berupa pendekatan etika.

Kode etik harus disusun hati-hati dan disesuaikan dengan kondisi masyarakatnya. Di negara maju mungkin masuk akal melarang pejabat publik melakukan kegiatan di sektor swasta, namun larangan semacam ini jelas tidak realistis untuk sejumlah negara berkembang. Kegiatan di sektor swasta mungkin perlu bagi pegawai negeri bila gaji di sektor publik sangat rendah. Tantangan yang mungkin muncul adalah bagaimana mengelola pegawai secara efektif dalam situasi yang tidak melarang para birokrat berkegiatan di sektor swasta (baca : bisnis). Kode etik harus sedemikian rupa dibuat sehingga para pemimpin tidak mlarat seperti penyebar agama di pedalaman, dan jangan pula membuat orang takut menjadi pejabat publik karena ancaman hukuman yang keras atas kemungkinan terjadinya penyimpangan.

Beberapa prinsip pengelolaan etika yang efektif.

Belakangan ini, hampir semua negara di dunia ini merasa berkepentingan untuk selalu memperhatikan sejumlah penyimpangan pada pelayanan publiknya. Perhatian yang makin besar pada korupsi dan kepercayaan masyarakat yang semakin menurun pada birokrasi menyebabkan banyak negara meninjau kembali sejumlah pendekatan yang mereka gunakan untuk mewujudkan perilaku ber-etika. Untuk mendukung proses ini perlu dikembangkan seperangkat prinsip untuk membantu menciptakan sistem dan mekanisme agar tercipta etika pelayanan publik yang memadai. Sekalipun mungkin tidak memadai, tetapi mungkin cukup berguna sebagai alat untuk memasukkan komponen etika ke dalam sistem pelayanan publik yang lebih luas.

1. Kejelasan standar etika

Aparatur birokrasi perlu mengetahui berbagai prinsip dasar dan standar yang harus mereka terapkan dalam kegiatan pelaksanaan tugas. Berikan juga uraian tentang batasan perilaku yang dapat diterima dan ditolak oleh lingkungan organisasi.

2. Standar etika harus tercermin dalam kerangka hukum.

Prinsip ini bermaksud menyertakan kode etik perilaku aparatur birokrasi dalam setiap aturan yang dibuat. Peraturan ataupun undang-undang dapat diperkaya dengan memasukkan sejumlah nilai dasar pelayanan publik.

3. Tersedia pedoman etika

Kemampuan melakukan evaluasi etis dan ketrampilan menerapkannya kecuali dapat dikembangkan melalui pelatihan juga yang tak kalah penting adalah dengan ketersediaan pedoman etika. Tetapi akan menjadi baik jika pedoman etika tersebut didampingi oleh penasehat atau seseorang yang kompeten dan menjadi tempat bertanya yang tepat bagi mereka yang mengalami kesulitan menterjemahkan pedoman tersebut kedalam tindakan nyata. Anggota organisasi

harus tahu kepada siapa harus mendiskusikan pedoman etika yang tidak dimengertinya.

4. Hak dan Kewajiban pelayan publik

Terutama adalah ketika para pegawai di lingkungan birokrasi terlibat perilaku tercela, maka ia harus mengetahui hak dan kewajibannya dalam pelayanan publik. Nilai dasar dalam pelayanan publik adalah ketaatan pada segala aturan atau regulasi yang mengatur kegiatan pelayanan itu sendiri. Karenanya, penting dimengerti bahwa prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dalam birokrasi semata-mata diarahkan demi efisiensinya organisasi yang pelaksanaannya tidak boleh mengingkari norma moral sebagaimana standar pelayanan publik.

5. Dukungan politik sebagai penguat etika perilaku

Tentu mudah dipahami jika para pejabat politik dituntut bertanggungjawab memelihara standar perilaku yang tinggi dalam pelaksanaan tugas politiknya. Bagi birokrasi, hal ini dapat berposisi sebagai penguat etika perilaku di lingkungannya. Yang sering terjadi, terutama di Indonesia, pejabat politik sangat dominan mempengaruhi pejabat publik untuk tujuan sesuai kepentingan politiknya. Jika demikian maka sebenarnya birokrasi mendapatkan rongrongan yang membuatnya sulit mempedomani etika yang ada.

6. Pengambilan keputusan yang transparan

Kata transparansi belakangan ini menjadi kata yang sering nyaring berdengung di setiap diskusi pemerintahan yang bersih. Pembuatan keputusan di organisasi birokrasi, sebagaimana Weber menganjurkannya, dituntut untuk terbuka dalam arti dapat menyediakan akses yang begitu lebar untuk diketahui oleh publik.

7. Pedoman yang jelas interaksi sektor publik dan swasta

Prinsip ini merupakan titik paling rawan bagi terjadinya persekongkolan koruptif. Harus ada pedoman yang jelas yang mengatur tata krama dan sejumlah batasan perilaku ketika terjadi interaksi sektor publik dan swasta. Terutama hal ini diperlukan untuk melindungi masing-masing sektor dari kecenderungan berinteraksi secara kolusif yang mengingkari etika birokrasi dan sekaligus merugikan publik.

8. Keteladanan etik dari kepemimpinan

Pemimpin dalam suatu organisasi adalah orang yang dengan kata-kata serta perilakunya dapat membuat orang lain mengikutinya secara sukarela. Bisa dibayangkan apa yang terjadi pada bawahan jika seorang pemimpin tidak membekali diri dengan prinsip etik dalam bertindak melaksanakan tugas kepemimpinannya. Tindakan tidak etis akan mudah menjadi referensi tindakan anak buahnya. Begitu juga sebaliknya. Pemimpin adalah orang yang memiliki kekuatan pengaruh yang dapat membuat orang lain mematuhi. Tidak soal apakah yang dipengaruhi itu baik atau buruk dari sisi etika, yang pasti ia akan menjadi teladan tindakan bagi yang dipimpin.

9. Dorongan organisasi

Kebijakan organisasi menyangkut pengelolaan, prosedur dan praktek kegiatan haruslah menjunjung tinggi standar etika. Aparatur birokrasi akan merasa terdorong untuk berperilaku etis ketika budaya organisasinya memberi referensi tindakan etis. Pembuatan aturan organisasi haruslah tegas-tegas melarang yang yang tidak seharusnya dilakukan. Aturan yang secara samar mencantumkan larangan bertindak di luar standar etika memungkinkan tindakan coba-coba untuk melanggar atau mengabaikan peraturan tersebut.

10. Mekanisme pertanggungjawaban pelayanan publik yang jelas.

Aparat birokrasi harus mempertanggungjawabkan tindakan pelayanannya kepada atasan dan publik. Pertanggungjawaban terfokus kepada ketaatan pada peraturan pelayanan dan prinsip etika serta efisiensi hasil akhir.

11. Syarat pekerjaan pelayan publik.

Harus memasukkan komponen etika dalam proses rekrutmen. Pemahaman dan praktek kegiatan dengan basis etika harus menjadi syarat bagi calon aparatur birokrasi dalam pekerjaan pelayanan publik. Sangat tidak tepat organisasi birokratis menerima anggota baru tanpa pertimbangan kualitas etik sekalipun kualitas kompetensinya terpenuhi.

12. Sanksi yang tepat dan jelas bagi perilaku tidak beretika

Mekanisme untuk mengungkap dan memeriksa secara independen pelanggaran atau penyimpangan standar pelayanan adalah bagian penting dari infrastruktur etika. Mekanisme ini harus adil dan dapat dipercaya. Melindungi yang tidak bersalah dan menghukum yang salah dengan mengumumkan pelakunya adalah tindakan tepat bagi perilaku tercela. Sistem sanksi yang tidak jelas dan tidak dipercaya akan cenderung menggagalkan upaya peningkatan dan pemeliharaan standar etika dalam organisasi birokrasi.

Prinsip Etik bagi Pejabat Birokrasi

Apa yang dapat diharapkan publik dari para pejabat pemerintahan? Jika para pejabat publik dilihat sebagai orang-orang yang tidak memiliki integritas, maka jadilah birokrasi sarang pencuri. Tetapi integritas bukanlah tujuan akhir. Integritas adalah jalan menuju penyediaan pelayanan yang menjadi hak publik dan mereka berhak menerima dari orang-orang yang duduk dalam jabatan-jabatan di birokrasi atau pemerintahan. Terkait dengan hal ini, penting bagi kita untuk menyadari sejumlah prinsip etika birokrasi berikut ini.

1. Tidak memikirkan diri sendiri.

Pemegang jabatan publik mengambil keputusan semata-mata atas dasar kepentingan publik. Mereka mengambil keputusan bukan untuk mendapat keuntungan keuangan atau keuntungan kebendaan lainnya bagi diri mereka sendiri, keluarga mereka, atau teman-teman mereka.

2. Integritas.

Pemegang jabatan publik menghindari berutang uang atau punya kewajiban lain pada orang luar atau organisasi luar yang mungkin akan mempengaruhi mereka dalam melaksanakan tugas.

3. Objektivitas.

Dalam melaksanakan tugas publik termasuk mengangkat pegawai, memutuskan pemenang kontrak, atau memberikan saran mengenai orang yang patut diberi imbalan dan menerima manfaat, pemegang jabatan publik harus menentukan pilihan berdasarkan kualitas kematangannya (*maturity/ mampu dan maunya*).

4. Tanggungjawab.

Pemegang jabatan publik bertanggungjawab pada publik atas keputusan dan tindakan yang mereka ambil dan harus bersedia menempatkan diri di bawah pengawasan apapun sesuai dengan jabatan mereka.

5. Keterbukaan.

Pemegang jabatan publik harus terbuka selebar mungkin mengenai semua keputusan dan tindakan yang mereka ambil. Mereka harus memberikan penjelasan tentang sejumlah alasan rasional bagi keputusan yang mereka ambil dan membatasi pemberian informasi hanya bila benar-benar jelas demi kepentingan publik.

6. Kejujuran.

Pemegang jabatan publik wajib membuat pernyataan bila mereka mempunyai kepentingan pribadi dalam kaitan dengan jabatan yang mereka miliki dan wajib mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan konflik yang timbul sedemikian rupa untuk melindungi kepentingan publik.

7. Kepemimpinan.

Pemangku jabatan publik harus menyebarkan dan mendukung prinsip-prinsip ini melalui kepemimpinan dan keteladanan.

Memelihara integritas dalam siklus kegiatan birokrasi mencakup sejumlah unsur, yakni 1) Undang-undang an peraturan yang berlaku, 2) etika perilaku, 3) tata nilai yang hidup di masyarakat, 4) doktrin agama, 5) setting sosial politik, 6) profesionalisme, 7) dedikasi berspirit kebaikan bersama.

Bersama-sama, berbagai unsur tersebut membentuk dan membangun sebuah tradisi etika kegiatan publik dan etika lingkungan yang menganggap bahwa pejabat publik pada umumnya jujur. Dalam lingkungan seperti itu, juga ada anggapan bahwa hukum dan alat-alat untuk menyingkapkan pelanggaran atau penyimpangan pelayanan untuk melakukan pemeriksaan cukup tersedia sehingga besar sekali resiko dan bebanya jika pejabat birokrasi melakukan penyimpangan, semisal menerima suap atau melakukan penggelapan.

Terkait dengan lingkungan etika, penting bagi kita untuk mengingat sejumlah hal, yaitu; 1) Lingkungan etika harus dimiliki, ditegakkan, disesuaikan dan diterapkan

secara merata dan terus menerus dalam sektor publik, 2) Lingkungan etika harus mampu memelihara diri sendiri dan bersifat terpadu. Jika lingkungan etika memiliki titik-titik kelemahan di sana-sini, perkenalkan cara baru melaksanakan tanggung gugat, atau perbaiki dan perkuat alat-alat yang ada untuk menghadapi kelemahan-kelemahan tersebut, 3) Lingkungan etika memerlukan kemauan dan kepemimpinan politik untuk memupuk rasa percaya diri dan kepercayaan, tetapi pejabat tidak harus satu-satunya yang memiliki kewajiban untuk memiliki dan menegakkan lingkungan etika itu, dan 4) Lingkungan etika tergantung pada sejumlah perubahan di tingkat mikro (perubahan dalam skala kecil) agar dapat menghadapi akibat-akibat dari kegagalan.

Mengawasi pengawas, merupakan istilah lain dari tanggungjawab horisontal untuk mewujudkan lingkaran kebajikan dalam institusi birokrasi. Lingkaran kebajikan ini dapat memelihara diri sendiri dan pihak-pihak lain dari kemungkinan penyimpangan yang melukai etika.

Koruptor atau apalah nama yang tepat bagi pelaku segala bentuk penyimpangan, adalah yang memandang rendah orang lain. Secara moral ia sangat tercela karena menganggap orang lain dapat diperlakukan sesuka hati dan kehidupan orang lain tidak bermakna dan berguna.

Daftar Pustaka

- Albrow, Martin, 1989, Birokrasi, terj. Penerbit Tiara Wacana Yogyakarta
- Barnard, Chester I, 1938, The Function of Executive, Harvard University Press, Cambridge.
- Berger, Peter L., 1982, Piramida Kurban Manusia, LP3ES, Jakarta.
- Bertens, K, 2004, Etika, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Etzioni, Amitai, 1992, Dimensi Moral, Menuju Ilmu Ekonomi Baru, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung
- Fay, Brian, 2002, Filsafat Ilmu Sosial Kontemporer, Penerbit Jendela, Yogyakarta
- Gould, Carol C., 1993, Demokrasi Ditinjau Kembali, terj. Samodra Wibawa, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Haryatmoko, 2003, Etika Politik dan Kekuasaan, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Horton, Paul B. & Chester L Hunt, 1996, Sosiologi, Penerbit Erlangga, Jakarta
- Johnson, Doyle Paul, 1986, Teori Sosiologi, Klasik dan Modern, PT. Gramedia Jakarta

- Kattsoff, Louis O., 1996, Pengantar Filsafat, terj. Tiara Wacana, Yogyakarta
- Koentjaraningrat, 1974, Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Kuper, Adam & Kuper, Jessica, 2000, Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial, terj. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Luthan, Fred, 1992, Organizational Behavior, McGraw-Hill Inc., New York
- Pope, Jeremy, 2000, Strategi Memberantas Korupsi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Robbins, Stephen P., 2007, Perilaku Organisasi, terj. Benyamin Molan, PT Macanan Jaya Cemerlang
- Sarwono, Sarlito Wirawan, 2005, Psikologi Sosial, Individu dan Teori-Teori Psikologi Sosial, Balai Pustaka Jakarta
- Tjahjadi, S.P. Lili, 1991, Hukum Moral, Ajaran Emmanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris, Pustaka Filsafat, Jakarta
- Thomson, Dennis F., 1987, Political Ethics and Public Office, The President dan the Fellows of Harvard College, USA