



BUKU AJAR MATA KULIAH

Etika Administrasi Publik

Disusun Oleh:
Dra. Triyuniningsih, M.Si

Penerbit
Program Studi Doktor Administrasi Publik
FISIP Universitas Diponegoro
2016



**BUKU AJAR MATA KULIAH
ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK**

**Disusun Oleh :
Dra. Tri Yuniningsih, M.Si**

**Penerbit
Program Studi Doktor Administrasi Publik
FISIP Universitas Diponegoro
2017**

BUKU AJAR

Mata Kuliah : Etika Administrasi Publik
SKS : 3 (tiga) SKS
Semester : 4 (empat)
Departemen : Administrasi Publik

Disusun Oleh :
Dra. Tri Yuniningsih, M.Si

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2017

BUKU AJAR MATA KULIAH ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

Penyusun :

TRI YUNININGSIH

ISBN : 978-602-73643-6-3

Editor :

M. MUSTAM

Penyunting :

Dyah Lituhayu

Desain sampul dan Tata letak

Solekah, Ratno

Diterbitkan oleh :

Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP

Gd. Program Pascasarjana TTB.B Lt.5

Jl. Imam Bardjo SH No.3-5 Undip Pleburan Semarang

Telp/Fax. (024) 8451567

Email : programdap@yahoo.com, prodidap@gmail.com

KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala Berkah, Rahmat, Taufiq serta Hidayah-Nya sehingga Buku Ajar ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK tersusun. Selanjutnya kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro.
2. Ketua Jurusan Administrasi Publik FISIP-UNDIP.
3. Ketua Program Studi Doktor Administrasi Publik FISIP-UNDIP.
4. DAP Press dan staf yang turut membantu diterbitkannya modul ini.
5. Semua pihak yang telah membantu dalam perencanaan, pelaksanaan sampai terbitnya modul ini yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu.
6. Untuk Suami dan anak-anakku yang turut mendukung tersusunnya modul ini.

Penulis menyadari modul ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran guna penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Semarang, September 2017

Penulis

DAFTAR ISI

A. TINJAUAN MATA KULIAH.....	1
1. Deskripsi Singkat	1
2. Relevansi mata kuliah	1
3. Standar Kompetensi :.....	2
4. Kompetensi Dasar :.....	2
5. Indikator :.....	2
B. POKOK BAHASAN I	
PENGERTIAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK.....	5
C. POKOK BAHASAN II	
LANDASAN ETIKA.....	33
D. POKOK BAHASAN III	
PERMASALAHAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK.....	49
E. POKOK BAHASAN IV	
KEBIJAKAN PUBLIK SEBAGAI ESENSI TINDAKAN	
ADMINISTRASI PUBLIK.....	69

A. MATA KULIAH ETIKA ADMINISTRASI

1. Deskripsi Singkat :

Mata kuliah Etika Administrasi Publik menguraikan landasan etika bagi pelaku administrasi publik baik sebagai perencana, pelaksana, maupun pengawas. Berturut-turut akan diuraikan tentang :

- a. pengertian etika administrasi publik.
- b. permasalahan etika administrasi publik.
- c. kebijakan publik sebagai esensi tindakan administrasi publik.
- d. etika administrasi dalam praktek.
- e. konsep dan teori etika-moral.
- f. pendidikan dan penelitian etika moral.

2. Relevansi mata kuliah :

Tuntutan untuk selalu melakukan adaptasi terhadap lingkungan organisasi dan perubahan paradigma dari administrasi negara ke administrasi publik, menuntut pentingnya nilai-nilai perilaku dari para pelaku administrasi.

Untuk semakin memperkuat iman maupun mental, maka mata kuliah ini sangat penting diberikan guna membekali nilai-nilai etika dan moral kepada mahasiswa sebagai calon administrator publik.

3. Standar Kompetensi :

Setelah mengikuti mata kuliah Etika Administrasi Publik mahasiswa mampu menjelaskan landasan moral dalam administrasi, dan menggunakan teori etika moral dalam menganalisis suatu permasalahan yang terjadi dalam praktek kebijakan publik, serta mengaplikasikan konsep-konsep etika administrasi sebagai pedoman atau dasar perilaku.

4. Kompetensi Dasar :

Mahasiswa setelah mengikuti mata kuliah Etika Administrasi Publik dapat menjelaskan tentang pengertian etika administrasi publik, menjelaskan dan memberi contoh permasalahan etika administrasi publik, menjelaskan dan memberi contoh kebijakan publik sebagai esensi tindakan administrasi publik, menjelaskan tentang etika administrasi dalam praktek, menjelaskan tentang konsep dan teori etika-moral, dan menjelaskan pendidikan dan penelitian etika moral.

5. Indikator :

1. Mahasiswa mampu menjelaskan tentang pengertian etika administrasi publik.
2. Mahasiswa mampu menjelaskan dan memberi contoh permasalahan etika administrasi publik.

3. Mahasiswa mampu menjelaskan dan memberi contoh kebijakan publik sebagai esensi tindakan administrasi publik.
4. Mahasiswa mampu menjelaskan tentang etika administrasi dalam praktek.
5. Mahasiswa mampu menjelaskan tentang konsep dan teori etika-moral.
6. Mahasiswa mampu menjelaskan pendidikan dan penelitian etika moral.

B. POKOK BAHASAN I :

PENGERTIAN ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK

I.1. SUB POKOK BAHASAN : ETIKA DAN MORAL

1.1 Pendahuluan

Etika diperlukan untuk pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi menyebabkan buruknya pelayanan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *Fair*), namun terutama pada sistem yang tidak kondusif.

Biasanya etika dipandang sebagai refleksi atas baik dan buruk, benar dan salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar. Etika administrasi publik juga dipandang sebagai standar / norma yang menentukan baik dan buruk benar atau salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik.

1.1.1. Deskripsi Singkat

Dengan menjelaskan pengertian Etika dan moral serta etika administrasi publik maka mahasiswa diharapkan dapat memahami etika dan moral secara komprehensif.

1.1.2. Relevansi

Setelah mahasiswa dapat menjelaskan pengertian Etika Administrasi Publik diharapkan akan dengan mudah mengaplikasikan dalam kehidupan organisasi khususnya dalam proses pengambilan keputusan dan dalam pembuatan kebijakan (publik)

1.1.3. Standar Kompetensi

Mahasiswa akan dapat menyatukan konsep organisasi dan manajemen publik dengan Etika administrasi publik.

1.1.4. Kompetensi Dasar

Mahasiswa akan dapat menjelaskan pengertian etika administrasi publik secara benar.

1.2 Penyajian

1.2.1 Uraian :

Sebelum menjelaskan pengertian istilah Etika Administrasi Publik, akan dijelaskan terlebih dahulu tentang apakah itu etika dan moral?

Etika berasal dari bahasa Yunani *etos*, yang artinya kebiasaan atau watak, sedangkan moral berasal dari bahasa Latin *mos* (jamak: *mores*) yang artinya cara hidup atau kebiasaan. Dari istilah ini muncul pula istilah *morale* atau *moril*, tetapi artinya sudah jauh sekali dari pengertian asalnya. *Moril* bisa berarti semangat atau dorongan batin. Disamping itu terdapat istilah *norma* yang berasal dari bahasa Latin. (*norma*: penyiku atau pengukur), dalam bahasa Inggris *norma* berarti aturan atau kaidah. Dalam kaitannya dalam perilaku manusia, *norma* digunakan sebagai pedoman atau haluan bagi perilaku yang seharusnya dan juga untuk menakar atau menilai sebelum ia dilakukan.

Menurut Solomon, terdapat perbedaan antara etika, moral, dan moralitas. Etika sendiri lebih merujuk pada dua hal, yang pertama, etika berkenaan dengan disiplin ilmu yang mempelajari nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya (etika merupakan cabang filsafat). Kedua, etika merupakan pokok permasalahan di dalam disiplin ilmu itu sendiri yaitu nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia.

Sedangkan moral lebih menekankan pada karakter dan sifat-sifat individu yang khusus, diluar ketaatan pada peraturan. Oleh karenanya moral merujuk kepada tingkah laku yang bersifat spontan seperti rasa kasih, kemurahan hati, kebesaran jiwa, dll yang semuanya tidak terdapat dalam peraturan hukum.

Moralitas lebih berfokus pada hukum-hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak dan bebas. Moralitas lebih ditekankan pada unsur keseriusan pelanggaran. Moralitas lebih abstrak jika dibandingkan dengan moral.

Menurut Frankena, etika (ethic) merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau pembenaran filosofis (philosophical judgements). Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenarannya.

Moralitas merupakan salah satu instrument kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (action guide) untuk segala tingkah laku yang disebut bermoral.

Norma lebih mengacu kepada peraturannya sendiri beserta sanksi-sanksinya, baik itu bermula dari dorongan batin, dari rasa susila, maupun paksaan fisik. Jadi baik etika ataupun moral termasuk kedalam norma.

Terdapat perbedaan antara etika, moral dan moralitas, yaitu: etika cenderung dipandang sebagai suatu cabang ilmu dalam filsafat yang mempelajari nilai-nilai baik dan buruk bagi manusia. De Vos mengatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang kesusilaan atau moral. Sementara itu moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai “kewajiban” atau “norma”. Moral juga dapat diartikan sebagai sarana untuk mengukur benar tidaknya tindakan manusia.

Disamping itu, etika lebih banyak dikaitkan dengan prinsip-prinsip moral yang menjadi landasan bertindak seseorang yang mempunyai profesi tertentu. Sebaliknya, moral lebih tertuju pada perbuatan orang secara individual, moral mempersoalkan kewajiban manusia sebagai manusia.

Pemikiran tentang etika berlangsung pada tiga aras: (1) filosofik, (2) sejarah, dan (3) kategorial. Pada aras filosofik, etika dibahas sebagai bagian integral Filsafat, disamping metafisika, Epistemologi, Estetika, dan sebangsanya. Pada aras sejarah, etika dipelajari sebagai etika masyarakat tertentu pada zaman tertentu, misalnya Greek and Graeco-Roman Ethics, Mediaeval Ethics, sedangkan etika pada aras kategorial dibahas sebagai etika profesi, etika

jabatan, dan etika kerja. Sebagai bagian etika, Etika pemerintahan terletak pada aras kategorial, sedangkan sebagai bagian Ilmu Pemerintahan, pada aras *philosophical*.

Etika menurut **Bertens** (1977) “seperangkat nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan dari seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Sedangkan **Darwin** (1999) mengartikan Etika adalah prinsip-prinsip moral yang disepakati bersama oleh suatu kesatuan masyarakat, yang menuntun perilaku individu dalam berhubungan dengan individu lain masyarakat.

Selanjutnya Darwin (1999) juga mengartikan Etika Birokrasi (Administrasi Negara) adalah sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi. Dengan mengacu kedua pendapat ini, maka etika mempunyai dua fungsi, yaitu pertama sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam birokrasi sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai baik, buruk, tidak tercela, dan terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun, bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya antara lain, efisiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, impersonal, merit system, responsible, accountable, dan responsiveness

Moralitas dimaksudkan untuk menentukan sampai seberapa jauh seseorang memiliki dorongan untuk melaksanakan tindakan-

tindakannya sesuai dengan prinsip etika dan moral. Latar belakang budaya, pendidikan, pengalaman, dan karakter individu adalah sebagian diantara faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat moralitas seseorang. Jadi, moralitas juga berkenaan dengan nilai-nilai etika dan moral yang terdapat didalam nurani manusia beserta internalisasi nilai-nilai tersebut dalam dirinya.

Telah disepakati bahwa moral merupakan daya dorong internal dalam hati nurani manusia untuk mengarah kepada perbuatan-perbuatan baik dan menghindari perbuatan-perbuatan buruk. Oleh sebab itu unsur filosofis yang menentukan rangsangan psikologis tersebut banyak kaitannya dengan “nilai atau value” yang dianut oleh seseorang.

1.2.1.1 Etika Dan Moral Sebagai Suatu Sistem Nilai

Secara sederhana, nilai dapat dirumuskan sebagai obyek dari keinginan manusia. Nilai menjadi pendorong utama bagi tindakan manusia dari pelbagai macam nilai yang mempengaruhi kompleksitas tindakan manusia. Moore membedakan 6 (enam) macam nilai yaitu :

Pertama, dia membedakan nilai primer, sekunder dan tersier. Pembedaan ini didasarkan pada kerangka berpikir yang menentukan usaha, angan-angan atau kepuasan seseorang. Apabila seseorang sangat mencintai perdamaian dan punya kecenderungan untuk bertindak kearah itu hal tersebut adalah suatu Nilai Primer. Akan tetapi bila seseorang mempunyai harapan perdamaian dengan keyakinan bahwa tidak ada perang atau sekedar punya rasa puas bila perdamaian itu

terwujud, sehingga dia hanya memiliki nilai sekunder atau bahkan tersier. Rasa puas atau kesenangan (pleasure) dalam hal ini merupakan penilaian yang bersifat sekunder.

Kedua, terdapat perbedaan antara nilai semu (quasi value) dan nilai riil (real value).

Untuk nilai ini, Nilai Riil berlaku jika orang benar-benar membenci pertikaian dan tidak menginginkan adanya bentrokan atau pertempuran antar manusia, sedangkan Nilai Semu berlaku jika seseorang berpendapat bahwa orang tidak boleh bertikai hingga mengakibatkan luka dan kematian tetapi ia masih bisa menerima adanya pertikaian itu sepanjang itu tidak mengakibatkan kematian.

Bentuk lain dari Nilai Semu adalah kepura-puraan (hipocrisy). Contoh dalam hal ini adalah apabila ada seorang pejabat yang melakukan pemberian sumbangan agar diketahui dan dipuji masyarakat atau atasan dengan harapan memperoleh suar terbanyak dalam pemungutan suara, maka pejabat ini termasuk dalam pejabat yang memiliki nilai semu. Akan tetapi jika ada pejabat yang benar-benar berempati dan menginginkan pemecahan menyeluruh terhadap masalah gelandangan karena kesadaran sosial, empati dan tanggung jawab, maka pejabat ini merupakan pejabat yang memiliki nilai riil.

Maka nilai semu bersifat labil dan mudah terpengaruh suasana, sedangkan nilai riil akan lebih kokoh dan untuk menanamkannya memerlukan internalisasi yang lama serta terus menerus.

Ketiga, ada nilai yang terbuka dan nilai yang tertutup. Suatu **nilai disebut terbuka** bila tidak terdapat rentang waktu yang membatasinya. Contoh : Andaikata cita-cita agar setiap negara hidup damai dapat tercapai pada tahun 2025 (merupakan sesuatu nilai yang dianut), akan tetapi tidak ada jaminan bahwa pada tahun 2026 nanti tidak akan ada perang lagi. Sebaliknya **nilai yang tertutup** memiliki batas waktu. Contoh : Badu dan Bedul masing-masing dapat mempertahankan pendiriannya untuk menguasai harta warisan orang tuanya, tetapi pertikaian mereka tidak akan berlanjut bila salah satu dari mereka telah tiada.

Dengan demikian, nilai yang tertutup akan terhenti jika lingkup temporalnya sudah terpenuhi, namun nilai yang terbuka hanya akan berhenti untuk sementara waktu saja (sub specie aeternitatis).

Keempat, perbedaan dapat digariskan antara nilai negatif dan nilai positif.

Suatu nilai negatif terjadi bila yang mendasari suatu keinginan bersifat negatif, kebalikan dari nilai negatif adalah nilai positif.

Sebagai contoh kita dapat melihatnya dari segi moralitas yang punya ciri khas adanya larangan dan anjuran. Apabila larangan tersebut dapat segera ditransformasikan ke dalam nasihat dan peringatan maka penjabaran tentang moralitas yang terutama untuk melarang atau menghentikan tindakan tersebut akan menjadi sangat formal.

Sekalipun banyak terdapat kekaburan mana yang negatif dan mana positif, setidaknya masih dapat dikenali pertanyaan-pertanyaan nilai yang menunjukkan ciri negatif dan ciri positif.

Kelima, suatu nilai dapat dibedakan menurut orde atau urutannya.

Dalam hal ini terdapat nilai orde pertama (first orde values), orde kedua (second orde values) atau orde selanjutnya yang lebih tinggi (higher orde values).

Nilai pertama terjadi jika benar-benar tidak ada nilai lainnya. Nilai orde kedua terjadi jika tidak terdapat nilai lainnya kecuali nilai orde pertama tadi, demikian seterusnya.

Contoh, apabila ada orang yang bersedia memberikan pengorbanan guna menolong orang lain yang membutuhkan, dia menolong bukan berdasarkan sense of duty, tetapi memang benar-benar ingin menolong. Oleh karena itu, dia memiliki suatu nilai orde pertama, jika kita kemudian memujinya itu berarti kita memasukkan nilai sebuah nilai baru sebab kita telah mengajukan keinginan agar orang bertindak seperti itu termasuk diri kita sendiri.

Keenam, pembedaan yang cukup sering disebutkan dalam kaitannya dengan nilai ialah pembedaan antara nilai relatif dan nilai absolut.

Suatu nilai bersifat relatif bila merujuk kepada orang yang memiliki spesifikasi nilai tersebut. Kebalikannya adalah nilai absolut, tidak merujuk kepada orang dan dianut secara mutlak. Pembedaan ini

berkaitan dengan penilaian egoisme dan altruisme. Sebagai contoh mungkin dapat lebih menjelaskan letak perbedaan itu, andaikan terdapat seseorang yang berada dalam bahaya karena segera akan tenggelam di sebuah danau. Seorang yang berdiri di tepi danau melihat bahaya tersebut dan ingin menyelamatkan orang yang hampir mati tenggelam tadi, maka dia bersiap-siap untuk terjun ke danau, tetapi pada saat itu sebuah kapal datang dan orang nyaris tenggelam itu ditolong oleh seseorang yang ada di kapal. Seandainya keinginan murni dari orang yang berdiri di tepi danau itu adalah bahwa ia harus berenang ke arah orang yang hampir tenggelam itu dan menolongnya, apakah deskripsi tadi bisa menggambarkan keinginan yang sesungguhnya? Apakah keinginannya sudah terpuaskan oleh pertolongan dari kapal, maka berarti dia tidak mempunyai keinginan esensial. Yang benar-benar diinginkannya adalah bahwa seseorang mesti menolong orang yang tenggelam tadi, dan pada mulutnya dia memandang bahwa penolong tersebut adalah dirinya.

Sebaliknya, keinginan esensial akan tampak misalnya bahwa ia akan kecewa jika kapal tadi yang menolong, jadi dia semata-mata ingin menjadi penolong(mungkin karena ia teman karib, ingin membuktikan kepahlawannanya, dan sebagainya). Jadi disini terdapat spesifikasi nilai yang terkait dengan orang yang ditolong. Dalam hal ini dia memiliki nilai relatif. Sedangkan dalam situasi pertama, dimana dia sekedar ingin supaya orang yang tenggelam ditolong(tidak peduli oleh siapa), ia memiliki nilai absolut.

Setiap perilaku manusia ditentukan oleh nilai-nilai yang dianut serta prinsip-prinsip moral yang dipegangnya. Dengan demikian, moral merupakan suatu sistem nilai yang menjadi dasar bagi dorongan atau kecenderungan bertindak.

Nilai-nilai moral mempunyai karakteristik berikut:

1. Primer

Moral melibatkan suatu komitmen untuk bertindak dan merupakan landasan hasrat (appetitive basis) yang paling utama sehingga termasuk kedalam nilai primer.

2. Riil

Nilai moral bukan sekedar semu. Orang yang berwatak hipokrit sesungguhnya tidak memercayai nilai moral yang bersangkutan

3. Terbuka

Ciri universalitas dari moral mengharuskan adanya lingkup yang terbuka sebab sekali nilai moral tertutup maka ia akan kehilangan universalitasnya

4. Bisa Bersifat Positif maupun Negatif

Secara historis kita dapat menyaksikan perubahan-perubahan penekanan dari nilai negatif menjadi positif ataupun sebaliknya moral bisa berciri larangan-larangan maupun anjuran-anjuran.

5. Orde Tinggi atau Arsitektonik

Nilai-nilai yang ordenya rendah (terutama orde pertama) tidak memiliki ciri intrinsik yang mengatur nilai-nilai yang lainnya.

6. Absolut

Moralitas pada manusia mestinya bebas dari sifat-sifat mementingkan diri sendiri yang terdapat pada kehendak-kehendak relatif.

Oleh karena itu, nilai-nilai yang terdapat pada moral sangatlah spesifik. Sebagai nilai absolut dan riil, moral berkenaan dengan hasrat dan dorongan hakiki pada manusia yang menciptakan dengan kelengkapan akal dan pikiran.

Pada umumnya kajian-kajian tentang moral atau moralitas dibagi menjadi 3 kelompok bidang kajian, yaitu kognisi, afeksi, dan perilaku. Namun pembagian ini ternyata secara teoretis belum menyajikan unit-unit analisis yang jelas. Untuk itu Rest mengemukakan bahwa proses-proses penting yang terlibat dalam menghasilkan ketiga pola tersebut dapat dibagi menjadi empat kelompok.

1. Penafsiran situasi dan identifikasi atas suatu masalah moral. Kemampuan individu untuk memprediksi arah tindakan-tindakan yang mungkin dalam suatu-situasi serta memperkirakan konsekuensi-konsekuensi dari suatu tindakan baginya.
2. Penentuan arah tindakan terbaik yang akan memenuhi suatu ide moral, apa yang semestinya dilakukan dalam situasi yang ada
3. Memutuskan tentang apa yang benar-benar dituju dengan membuat pilihan atas nilai-nilai yang berbeda-beda.
4. Pelaksanaan suatu rencana tindakan.

Masing masing komponen berpengaruh melalui umpan balik dan umpan ke depan sehingga tidak dapat digambarkan dengan model pengambilan keputusan linier, terlebih lagi karena ia menyangkut nilai-nilai moral yang demikian abstrak.

Pasang surutnya kadar moralitas seorang individu akan membentuk kristalisasi sistem nilai yang dalam hal ini mewarnai karakter moral individu tersebut.

Demikianlah, moral sebagai sebuah sistem nilai memiliki daya dorong yang kuat bagi manusia untuk bertindak baik

1.2.1.2 Pentingnya Hukum Moral

Peradaban manusia bukan hanya ditentukan oleh nilai seni dan artefak yang diciptakannya, luas ilmu pengetahuan yang dijangkaunya, maupun aplikasi teknologi yang dikemukannya. Dalam banyak segi, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu justru mendorong manusia untuk bertindak korup dan melawan nuraninya. Rousseau mengungkapkan bahwa moralitas yang asli dan manusiawi justru ditemukan dalam manusia yang masih alamiyah dan manusia harus identik dengan dirinya sendiri untuk mencapai kebaikan dan kebenaran sejati.

Jika umat manusia tidak menginginkan bahwa kemajuan karya ciptanya akan menjadi boomerang bagi dirinya dan menurunkan martabat dirinya sebagai manusia, maka mau tidak mau dia harus setiap saat berpaling pada kaidah-kaidah moral. Demikian pentingnya

kedudukan moralitas atau hukum moral bagi manusia sehingga dalam banyak hal kemajuan peradaban suatu bangsa dapat diukur dari sejauh mana individu-individu dalam bangsa tersebut dapat menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas.

1. Hukum Moral Sangat Vital bagi Manusia

Diceritakan pada suatu ketika ada seorang penghutang dimana dia berhutang uang kepada sahabatnya sendiri, walaupun jika pihak yang berhutang tidak mengembalikan uang tersebut pihak yang dihutang tidak marah atau tidak keberatan, sebagai orang yang bermoral pihak penghutang akan selalu ingat bahwa dia mempunyai kewajiban untuk membayar hutangnya. Dorongan batin untuk memenuhi kewajiban inilah yang menentukan tinggi rendahnya kadar moralitas penghutang. Jadi prinsip moral pada hal ini bukan berkaitan dengan jumlah uang yang dihutang melainkan bahwa setiap hutang hukumnya wajib untuk dilunasi.

2. Hukum Moral Bersifat Rasional dan Objektif

Meskipun rasionalitas dan objektivitas moral dalam beberapa hal hanya dapat dibuktikan dengan keyakinan, tetapi karena moral menyangkut harkat manusia maka mereka akan selalu memiliki ciri rasional dan objektif sesuai dengan kecenderungan manusia untuk berpikir. Dan disamping itu moralitas juga bersifat tanpa pamrih dan netral.

3. Moralitas Terdiri dari Hukum-hukum Universal

Universalitas moral terletak pada kenyataan bahwa prinsip moral berlaku bagi siapa saja, kapan saja, dan dimana saja, tanpa terbatas oleh ruang dan waktu.

Jadi, pengertian etika adalah ilmu pengetahuan yang berhubungan dengan upaya menentukan perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh manusia untuk dikatakan baik atau buruk, dengan kata lain aturan ataupun pola-pola dari tingkah laku yang dihasilkan oleh akal manusia. Karena adanya etika pergaulan dalam masyarakat/bermasyarakat akan terlihat baik & buruknya. Etika itu bersifat relative yaitu dapat berubah-ubah sesuai dengan kemajuan zaman. Etika juga diartikan sebagai ilmu yang mempelajari kebaikan & keburukan dalam hidup manusia khususnya perbuatan manusia yang didorong oleh kehendak serta didasari pikiran yang jernih dengan pertimbangan perasaan.

Dan pengertian moral adalah merupakan pengetahuan atau wawasan yang menyangkut budi pekerti manusia yang beradab. Moral juga berarti ajaran yang baik, buruknya perbuatan dan kelakuan. Moralitas yaitu uraian (pandangan dan ajaran) tentang perbuatan serta kelakuan yang baik. Demoralisasi, yaitu kerusakan moral. Menurut asal-usul katanya “moral” berasal dari kata *mores* dari bahasa Latin, lalu kemudian diartikan atau di terjemahkan jadi “aturan kesusilaan” ataupun suatu istilah yang digunakan untuk menentukan sebuah batas-

batas dari sifat peran lain, kehendak, pendapat atau batasan perbuatan yang secara layak dapat dikatakan benar, salah, baik maupun buruk.

Konsep Etika Administrasi Publik

Etika administrasi Publik yaitu bidang pengetahuan tentang ajaran moral dan asas kelakuan yang baik bagi para administrator pemerintahan dalam menunaikan tugas pekerjaannya dan melakukan tindakan jabatannya. Bidang pengetahuan ini diharapkan memberikan berbagai asas etis, ukuran baku, pedoman perilaku, dan kebijakan moral yang dapat diterapkan oleh setiap petugas guna terselenggaranya pemerintahan yang baik bagi kepentingan rakyat.

Sebagai suatu bidang studi, kedudukan etika administrasi publik untuk sebagian termasuk dalam ilmu administrasi publik dan sebagian yang lain tercakup dalam lingkungan studi filsafat. Dengan demikian etika administrasi publik sifatnya tidak lagi sepenuhnya empiris seperti halnya ilmu administrasi, melainkan bersifat normatif. Artinya etika administrasi publik berusaha menentukan norma mengenai apa yang seharusnya dilakukan oleh setiap petugas dalam melaksanakan fungsinya dan memegang jabatannya.

Etika administrasi publik karena menyangkut kehidupan masyarakat, kesejahteraan rakyat, dan kemajuan bangsa yang demikian penting harus berlandaskan suatu ide pokok yang luhur. Dengan demikian, etika itu dapat melahirkan asas, standar, pedoman, dan kebijakan moral yang luhur pula. Sebuah ide agung dalam peradaban

manusia sejak dahulu sampai sekarang yang sangat tepat untuk menjadi landasan ideal bagi etika administrasi Negara adalah Keadilan, dan memang inilah yang menjadi pangkal pengkajian Etika Administrasi Negara, untuk mewujudkan keadilan.

Adapun secara substantif Bidang Studi Etika Administrasi Negara diadakan untuk mengetahui beberapa hal berikut :

- a. Tujuan ideal administrasi
- b. Ciri-ciri administrasi yang baik
- c. Penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada administrator
- d. Perbandingan bentuk-bentuk administrasi yang baik dan buruk

Ada 3 prinsip yang harus dipegang agar sebuah Administrasi dapat dikatakan baik yakni:

1. Prinsip Pelayanan kepada Masyarakat

Prinsip utama prinsip demokrasi adalah asas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat mensyaratkan bahwa rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, dari sini dapat dipahami bahwa pemerintah ada memang untuk memberi pelayanan kepada masyarakat.

2. Prinsip Keadilan Sosial dan Pemerataan

Prinsip ini berhubungan dengan distribusi pelayanan yang harus sesuai, tidak “pilih kasih” dan relatif merata di seluruh wilayah sebuah negara/ pemerintahan.

3. Mengusahakan Kesejahteraan Umum

Maksudnya adalah setiap pejabat pemerintah harus memiliki komitmen dan untuk peningkatan kesejahteraan dan bukan semata mata karena diberi amanat atau dibayar oleh negara melainkan karena mempunyai perhatian yang tulus terhadap kesejahteraan warga negara pada umumnya.

Persoalan-persoalan etis yang dibahas dalam etika Administrasi yang sekaligus menjadi ruang lingkup dari Etika Administrasi itu sendiri menurut J. Alder antara lain :

- a. Apakah ukuran-ukuran dari administrasi yang baik ?
- b. Apakah sifat dasar dari administrasi yang jelek ?
- c. Apakah ada bentuk/model Administrasi yang baik atau jelek?
- d. Apakah keberhasilan administrasi ditentukan oleh tujuan yang ingin dicapai, yaitu efisiensinya dalam melaksanakan tugas?

Dari sini dapat diketahui bahwa lingkup Etika Administrasi Negara adalah pada penentuan nilai dalam proses administrasi. Kedudukan etika administrasi negara berada diantara etika profesi dan etika politik sehingga tugas administrasi negara tetap memerlukan perumusan kode etik yang dapat dijadikan sebagai pedoman bertindak bagi segenap aparat publik.

Etika adminisrtasi negara merupakan salah satu wujud control terhadap administrasi Negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Jika administrasi Negara menginginkan sikap, tindakan dan prilakunya dikatakan baik, maka

dalam menjalankan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara. Etika administrasi Negara disamping digunakan sebagai pedoman, acuan, dan referensi administrasi Negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menilai apakah sikap, prilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Etika administrasi negara sangat erat berkaitan dengan etika kehidupan berbangsa. Administrasi negara/publik tidak hanya terbatas pada kumpulan sketsa yang digunakan untuk membenarkan kebijakan pemerintah atau hanya terbatas pada suatu disiplin ilmu saja - putting the ideas (Peter Senge, 1990) tetapi lebih jauh dari itu, administrasi negara dijelaskan Wilson (1978) sebagai suatu upaya untuk menaruh perhatian – concern terhadap pelaksanaan suatu konstitusi ketimbang upaya membuatnya.

Jadi sangat jelas bahwa dalam administrasi negara dikenal etika administrasi negara yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan kegiatan administrasi negara dengan baik, dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Itu berarti, saat etika administrasi negara digunakan dengan baik oleh para penyelenggara negara (administrator) maka etika kehidupan berbangsa pun dapat berlangsung dengan baik, sebaliknya, apabila etika administrasi negara tidak secara benar melandasi setiap pergerakan dalam administrasi negara maka dapat diindikasikan begitu banyaknya masalah yang berdampak pada kehidupan berbangsa.

Etika sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan dalam kehidupan berbangsa. Khususnya Etika Politik dan Pemerintah. Etika ini dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif; menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa tanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat; menghargai perbedaan; jujur dalam persaingan; ketersediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar walau datang dari orang per orang ataupun kelompok orang; serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Etika pemerintahan mengamanatkan agar para pejabat memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila dirinya merasa telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara.

Sebaliknya, saat etika administrasi negara tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka tercipta suatu ketidakseimbangan yang berujung pada masalah-masalah kompleks yang sulit diselesaikan di Indonesia. Karena pada saat ini, dimana seharusnya Indonesia yang menganut sistem demokrasi dapat lebih baik dengan perspektif dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat ternyata harus terpuruk karena pada kenyataannya, hampir semua pejabat politik dan pemerintah hanya memikirkan kepentingan diri pribadi dan kelompoknya. Adanya ‘budaya’ korupsi yang telah sejak lama menodai penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia menunjukkan bahwa etika administrasi negara telah sangat dilanggar oleh para penyelenggara negara. Ketika

etika untuk mengambil tindakan yang berhubungan langsung dengan kegiatan negara dilanggar inilah maka dapat dipastikan etika politik dan pemerintah sama sekali tidak diperhatikan. Dengan melihat semua fakta itulah, perlu adanya kesadaran bagi seluruh rakyat Indonesia akan pentingnya etika administrasi negara yang mendasari baik buruknya suatu penyelenggaraan negara, dan kemudian etika administrasi negara tersebut sangat menentukan bagaimana etika kehidupan berbangsa, khususnya etika politik dan pemerintah. Dalam etika publik, setidaknya ada tiga perhatian (*concern*), antara lain:

1. Pelayan publik yang berkualitas dan relevan.
2. Dimensi normatif dan dimensi reflektif (bagaimana bertindak) menciptakan suatu institusi yang adil.
3. Modalitas etika, menjembatani agar norma moral bisa menjadi tindakan nyata (sistem, prosedur, sarana yang memudahkan tindakan etika).

Berdasarkan *concern* etika publik tersebut, dapat dilihat adanya suatu sistem sensor yang menandai keberadaan etika administrasi negara. Untuk melihat apakah pelayan publik berkualitas dan relevan, apakah dimensi normatif dan reflektif sudah berjalan baik dan menciptakan suatu institusi yang adil dan apakah modalitas etika sudah menjadi tindakan nyata membuat adanya suatu sistem sensor yang menjadi penilai bagi perhatian publik yang ada.

Dalam lingkup pelayanan publik, etika administrasi publik (Pasolong, 2007:193) diartikan sebagai filsafat dan professional standar (kode etik) atau *right rules of conduct*(aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrasi publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa etika administrasi publik adalah aturan atau standar pengelolaan, arahan moral bagi anggota organisasi atau pekerjaan manajemen ; aturan atau standar pengelolaan yang merupakan arahan moral bagi administrator publik dalam melaksanakan tugasnya melayani masyarakat. Aturan atau standar dalam etika administrasi negara tersebut terkait dengan kepegawaian, perbekalan, keuangan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

1.2.2. Latihan :

Mahasiswa diharapkan dapat menjelaskan landasan Etika administrasi publik dalam organisasi publik yang diamati (dapat melakukan praktikum di dalam organisasi publik yang menjadi pilihan pengamatan atau dengan mengkaji dari suatu *website* di internet misalnya etika birokrasi di Badan Diklat Provinsi Jawa Tengah.

1.3 Penutup

1.3.1. Tes

1. Jelaskan perbedaan etika dan moral dan berikan contohnya!
2. Jelaskan apa yang di maksud dengan etika administrasi publik! Berikan contohnya.
3. Jelaskan mengapa organisasi publik etika administrasi publik.!

1.3.2. Umpan Balik

Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan dari test formatif di atas. Apabila kurang dari 80% maka mahasiswa diharapkan mempelajari kembali dengan mengacu pada buku rujukan dalam penulisan buku ajar ini.

1.3.3 Tindak lanjut

Apabila mahasiswa sudah dapat menjawab pertanyaan secara benar dengan penguasaan 80% sampai dengan 100% maka dapat melanjutkan pada materi selanjutnya.

1.3.4. Rangkuman

1. Etika (*ethic*) merupakan salah satu cabang filsafat yang mencakup filsafat moral atau membenaran filosofis (*philosophical judgements*). Sebagai suatu falsafah, etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembedarannya.

2. Moralitas merupakan salah satu instrument kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan (action guide) untuk segala tingkah laku yang disebut bermoral.
3. Norma lebih mengacu kepada peraturannya sendiri beserta sanksi-sanksinya, baik itu bermula dari dorongan batin, dari rasa susila, maupun paksaan fisik. Jadi baik etika ataupun moral termasuk kedalam norma.
4. Etika Birokrasi (Administrasi Negara) adalah sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi.

1.3.5. Kunci Jawaban tes Formatif

1. Kriteria kebenaran jawaban untuk no soal 1 dan 2 sudah tercantum di buku ajar, jika mahasiswa dapat menyebutkan sesuai yang tercantum di buku maka dapat dikatakan penguasaan materi baik.
2. Jawaban soal no 3 , mahasiswa harus mampu menganalisis pentingnya etika administrasi publik bagi organisasi. Jawaban tidak harus persis sama dengan buku ajar, jawaban sudah dianggap benar apabila pemahaman mahasiswa pada etika administrasi publik benar.

DAFTAR PUSTAKA

Kumorotomo, Wahyudi, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.

Widjaja, 1994, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Bertens, 2002, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Magnis Suseno, Frans, 1985 *Etika*, Kanisius, Yogyakarta.

Kumorotomo, Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

SENARAI

C. SUB POKOK BAHASAN II :

LANDASAN ETIKA

2.1 Pendahuluan

Di bidang pemerintahan dan administrasi landasan etika harus diperlakukan sebagai bagian dari hidup kesusilaan yang harus dijalani dalam setiap jenjang jabatan.

Dengan menjelaskan pengertian landasan Etika maka mahasiswa diharapkan memahami secara komprehensif tentang beberapa aliran yang melandasi eika.

2.1.1 Relevansi

Setelah mahasiswa memahami pengertian landasan Etika maka diharapkan akan dengan mudah mengaplikasikan dalam kehidupan organisasi khususnya dalam proses pengambilan keputusan dan dalam pembuatan kebijakan (publik)

2.1.1.1 Standar Kompetensi

Mahasiswa dapat menyatukan konsep organisasi dan manajemen publik dengan landasan Etika.

1.1.3.2. Kompetensi Dasar

Mahasiswa dapat menjelaskan pengertian landasan etika administrasi secara benar.

2.2 Penyajian

2.2.1 Uraian :

Pada bagian ini akan diuraikan tentang beberapa faham yang dapat dijadikan landasan dalam etika administrasi , yaitu :

1. Naturalisme

Paham ini berpendapat bahwa sistem-sistem etika dalam kesusilaan mempunyai dasar alami, yaitu pembenaran-pembenaran hanya dapat dilakukan melalui pengkajian atas fakta dan bukan atas teori-teori yang sangat metafisis.

2. Individualisme

Emmanuel Kant adalah salah seorang filsuf yang senantiasa menekankan bahwa setiap orang bertanggung jawab secara individual bagi dirinya. Memang esensi individualisme adalah ajaran bahwa di dalam hubungan sosial yang paling pokok adalah individunya. Orang akan memiliki etos kerja yang kuat dan selalu ingin berbuat yang terbaik bagi dirinya. Namun, di sisi lain ia juga mengandung dampak negatif dengan kecenderungan bahwa setiap orang akan mementingkan diri sendiri atau bersikap egosentris. Jadi, bagaimanapun juga kebebasan itu ada batasnya. Yang diperlukan dalam kaitan ini adalah kemampuan sistem sosial untuk melindungi hak-hak negatif ini yang berupa hak-hak untuk tidak terganggu oleh campur tangan orang lain (The rights of noninterference)

3. Hedonisme

Titik tolak pemikiran hedonisme ialah pendapat bahwa menurut kodratnya manusia selalu mengusahakan kenikmatan, yaitu bila kebutuhan kodrati terpenuhi, orang akan memperoleh kenikmatan sepuas-puasnya. Pendapat ini bermula dari pandangan Aristippus, seorang pendiri mazhab Cyrene (sekitar 400 SM) dan juga Epicurus (341-271), bahwa mencari kenangan merupakan kodrat manusia. Sayangnya, dalam kenyataan kita melihat bahwa kaum hedonis tidak pernah mencapai tujuannya

4. Eudaemonisme

Eudaemonisme berasal dari kata Yunani, yaitu demon yang bisa berarti roh pengawal yang baik, kemujuran atau keuntungan. Orang yang telah mencapai tingkatan. "eudaemonia" akan memiliki keinsyafan tentang kepuasan yang sempurna, tidak saja secara jasmani tetapi juga rohani. Eudaemonisme mencita-citakan suasana batiniah yang disebut "bahagia". Ia mengajarkan bahwa kebahagiaan merupakan kebaikan tertinggi.

5. Utilitarianisme

Salah satu paham yang sampai sekarang menjadi bahan perbedaan dikalangan filsuf. Pembela utama dari ajaran utilitarianisme adalah Jeremy Bentham (1748-1832) dan John Stuart Mill (1806-1873). Utilitarianisme mengatakan bahwa ciri pengenal kesusilaan adalah manfaat dari suatu perbuatan. Ungkapan utilitarianisme yang terkenal berasal dari Jeremy

Bentham “the greatest happiness of the greatest number” Terhadap paham ini pun ternyata bisa diajukan beberapa keberatan ilmiah dan titik total utilitarianisme sebenarnya tidak menguntungkan.

Aliran serupa terhadap utilitarianisme antara lain pragmatisme (yunani: pragma =perbuatan/ tindakan) berpendapat bahwa yang benar itu dibuktikan dengan kegunaannya dan empiris yang mengajarkan manusia untuk melihat manfaat nyata dalam tindakan bermoral berdasarkan akalnyanya. Selain itu terdapat pula positivisme yang menerjemahkan nilai nilai manfaat kuantitatif.

Seiring berkembangnya jaman moderen kemudian menghasilkan neopositifisme atau scientisme yang menghubungkan kebenaran dan kegunaan berdasarkan ilmu bahwa di luar ilmu tidak ada kebenaran .Seperti telah diuraikan paham paham ini di samping memiliki keunggulan juga mengandung kelemahan.

6. Idealisme

Paham ini timbul berasal dari kesadaran akan adanya lingkungan normativitas bahwa terdapat kenyataan yang bersifat normatif yang memberi dorongan kepada manusia untuk melakukan perbuatan. Salah satu kelebihan dari ajaran idealisme adalah pengakuan tentang dualisme manusia bahwa manusia terdiri dari jasmani dan rohani. Berdasarkan aspek cipta, rasa dan karsa yang terdapat dalam batin manusia.

Kita dapat membagi tiga komponen idealisme. Pertama disebut idealisme rasionalistik yang mengatakan bahwa dengan menggunakan pikiran dan akal manusia dapat mengenal norma norma yang menuntun perilakunya. Kedua adalah Idealisme estetik bertolak dari pandangan bahwa dunia serta kehidupan manusia dapat dilihat dari segi prespektif “karya Seni”. Ketiga Edialisme etik pada intinya ingin menentukan ukuran ukuran moral dan kesusilaan terhadap dunia dan kehidupan manusia.

Dari seluruh pembahasan tersebut ternyata memiliki keunggulan juga kelemahan masing masing .Pragmatisme misalnya dalam beberapa segi mempunyai keuntungan sebab kita akan mampu bertindak dan menafsirkan sesuatu secara cepat. ini akan bermanfaat untuk keputusan dengan cepat.

Kajian kajian tentang masalah kemasyarakatan kiranya akan lebih mengena jika memakai landasan pemikiran yang menyuruh ,dalam hal ini norma norma etikapun kita selalu mengenal pola serba dua antara yang seharusnya dan yang ada. Dalam sejarah peradaban manusia sejak abad ke 4 Sebelum Masehi para pemikir telah mencoba menjabarkan berbagai corak landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Gagasan gagasan itu kemudian terkumpul dalam sejumlah great ideas(the liang Gie 1987,menerjemahkan dengan ide agung”) yang sesungguhnya bermula dari kesepakatan terminologis mengenai segala sesuatu yang melandasi moralitas manusia. Beberapa prinsip tersebut yaitu:

a. Keindahan

Prinsip prinsip estetika mendasari segala sesuatu yang mencakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan. Keindahan alamiah dapat dapat dihayati dari kenyataan bahwa perilaku alam beserta benda mati, tumbuhan dan hewan yang terdapat di dalamnya itu mematuhi hukum hukum tertentu dari sang pencipta. Sementara itu keindahan artistik bersumber pada pemahaman jiwa manusia terhadap alam semesta. Dalam kehidupan sosial kita dapat menyaksikan bahwa orang lebih menyenangi cinta dan kasih, kerja sama antara manusia, gotongroyong, kedamaian dan kehidupan yang berdasarkan saling membantu. Maka kasih sayang, kedamaian dan kesejahteraan itu sesungguhnya merupakan unsur unsur keindahan.

b. Persamaan (*equality*)

Hakikat kemanusiaan menghendaki adanya persamaan antara manusia dyang satu dengan yang lain Setiap manusia yang terlahir di bumi ini serta merta memiliki hak dan kewajiban masing masing, tetapi sebagai manusia ia adalah sama atau sederajat. Kita mengenal empat ras antara lain: ras dan jenis kelamin. Kita mengenal empat ras yang ada di muka bumi ini (mongoloid, kaukasoid, negroid dan australoid) tetapi itu semua tidak bisa dijadikan ukuran untuk membdakan bahwa satu ras lebih unggul dari yang lain. maka dari itu politik apartheid dimanapun tidak

dapat dibenarkan. Perbudakan antarmanusia hendaknya di hapuskan dari muka bumi ini.

Dalam kehidupan modern kita hanya dapat membedakan tugas spesifikasi dari kedua macam jenis kelamin ini, tetapi dalam hal ini tidak ada perbedaan derajat antara keduanya itu.

c. Kebaikan (*goodness*)

Secara umum kebaikan berarti sifat atau karakterisasi dari suatu yang menimbulkan pujian. Perkataan baik mengandung sifat sifat seperti persetujuan pujian keunggulan, kekaguman, atau ketepatan.

Jika menginginginkan kebaikan tatanan sosial maka yang diperlukan adalah sikap sadar hukum saling menghormati, perilaku yang baik (*good habits*) dan sebagainya, jadi lingkup dari ide kebaikan sangatlah universal. Lawan dari ide agung kebaikan adalah keburukan (*evil*), Perbuatan disebut buruk jika itu merugikan diri sendiri ataupun orang lain sehingga hati nurani manusia pada umumnya menghindari perbuatan perbuatan yang buruk.

d. Keadilan (*justice*)

Suatu definisi tertua yang hingga sekarang masih relevan untuk merumuskan keadilan (*justice*) berasal dari zaman Romawi kuno adalah:

“justitia est constants et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi” (keadilan ialah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).

Definisi inilah yang menjadi landasan Plato untuk menguraikan teori-teori mengenai keadilan dalam bukunya *Res Publika*. Keadilan merupakan substansi rohani umum dari suatu masyarakat yang menciptakan dan menjaga kesatuannya. Masyarakat akan adil bila setiap anggotanya melakukan segala sesuatu yang terbaik menurut kemampuannya beserta fungsi yang selaras baginya. Negara yang adil memungkinkan setiap warga negara dapat melaksanakan satu fungsi dalam masyarakat yang paling cocok baginya. Dalam perkembangannya banyak filsuf yang merinci teori keadilan dari berbagai segi. Aristoteles, misalnya, mengatakan bahwa keadilan merupakan kelayakan dalam tindakan manusia, dan merinci empat macam keadilan : keadilan komutatif, keadilan distributive, keadilan social, keadilan hukum. Sementara itu, Rawls mengemukakan dua asas keadilan. Pertama, bahwa setiap orang hendaknya memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar. Kedua, bahwa perbedaan social ekonomi hendaknya diatur sehingga member manfaat terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling tak menguntungkan serta bertalian dengan jabatan atau kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.

e. Kebebasan (*liberty*)

Secara sederhana kebebasan dapat dirumuskan sebagai keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan-pilihan yang tersedia bagi seseorang. Kebebasan muncul dari doktrin bahwa setiap orang memiliki hidupnya sendiri serta memiliki hak untuk bertindak menurut pilihannya sendiri kecuali jika pilihan-pilihan tindakan tersebut melanggar kebebasan yang sama dari orang lain. Itulah sebabnya, hukum sesungguhnya tidak dimaksudkan untuk membatasi kebebasan tetapi justru untuk menjamin kebebasan itu sendiri. Kebebasan ditantang manakala berhadapan dengan kewajiban moral, Dalam kaitan ini hal yang selalu dituntut untuk diperolehnya suatu kebebasan adalah tanggung jawab. Kebebasan manusia mengandung pengertian :

1. Kemampuan untuk menentukan diri sendiri;
2. Kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan;
3. Syarat-syarat yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan pilihan-pilihannya beserta konsekuensi dari pilihan itu.

Oleh karena itu, tidak ada kebebasan tanpa tanggung jawab, dan tidak ada tanggung jawab tanpa kebebasan. Semakin besar kebebasan yang dimiliki oleh seseorang, semakin besar pula tanggung jawab yang dipikulnya.

f. Kebenaran (*truth*)

Ide kebenaran biasanya dipakai dalam pembicaraan mengenai logika ilmiah, sehingga kita mengenal criteria kebenaran dalam berbagai cabang ilmu semisal matematika, ilmu fisika, biologi, sejarah, dan juga filsafat. Namun, ada pula kebenaran mutlak yang hanya dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta yang ditelaah oleh teologi dan ilmu agama. Kita hendaknya mampu menjembatani antara kebenaran dalam pemikiran (*truth in the mind*) dan kebenaran menurut kenyataan (*truth in reality*). Betapapun doktrin-doktrin etika tidak selalu dapat diterima oleh orang awam apabila kebenaran yang terdapat di dalamnya belum dapat dibuktikan.

Etika dapat dipertimbangkan sebagai suatu batasan yang diterima terhadap suatu nilai moral dan dilandasi dengan kepercayaan, tanggung jawab dan integritas yang menjadi bagian dari sistem nilai sosial masyarakat. Berdasarkan penjelasan mengenai paham atas landasan etika tersebut, dapat dipahami bahwa dasar moral/landasan etika adalah sesuatu yang menjadikan dasar dari adanya etika dan moral. Dan alandasan etika tersebut terdiri dari beberapa paham yang di dalamnya dijelaskan alur pemikirannya beserta beberapa nilai/prinsip etika seperti kebenaran, keadilan, kejujuran, dan tanggung jawab, dan beberapa yang lain.

2.2.2 Latihan :

Mahasiswa diharapkan dapat menjelaskan landasan Etika Administrasi Publik dalam organisasi publik yang diamati (dapat melakukan praktikum di dalam organisasi publik yang menjadi pilihan pengamatan atau dengan mengkaji dari suatu website di internet misalnya Etika Pelayanan Satu Pintu di Kabupaten Sragen dari website www.sragen.asri)

2.3 Penutup

2.3.1 Tes

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan landasan Etika Administrasi Publik dan berikan contohnya!
2. Jelaskan mengapa di organisasi publik diperlukan landasan etika administrasi publik!

2.3.2 Umpan Balik

Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan dari test formatif di atas. Apabila kurang dari 80% maka mahasiswa diharapkan mempelajari kembali dengan mengacu pada buku rujukan dalam penulisan buku ajar ini.

2.3.3 Tindak lanjut

Apabila mahasiswa sudah dapat menjawab pertanyaan secara benar dengan penguasaan 80% sampai dengan 100% maka dapat melanjutkan pada materi selanjutnya.

2.3.4 Rangkuman

Ada beberapa faham yang melandasi etika administrasi publik, yaitu : Naturalisme, Individualisme, Eudaemonisme, Utilitarianisme, Idealisme, dan Hedonisme.

Dalam sejarah peradaban manusia sejak abad ke 4 Sebelum Masehi para pemikir telah mencoba menjabarkan berbagai corak landasan etika sebagai pedoman hidup bermasyarakat. Gagasan gagasan itu kemudian terkumpul dalam sejumlah *great ideas*, yaitu : keindahan, persamaan, keadilan, kebebasan, kebenaran, dan persamaan .

2.3.5 Kunci Jawaban tes Formatif

Kriteria kebenaran jawaban untuk no soal 1 dan 2 sudah tercantum di buku ajar, jika mahasiswa dapat menyebutkan sesuai yang tercantum di buku maka dapat dikatakan penguasaan materi baik.

DAFTAR PUSTAKA

Kumorotomo,Wahyudi, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.

Widjaja,1994, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara,Jakarta.

Bertens, 2002, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama,Jakarta.

Magnis Suseno,Frans, 1985 *Etika*, Kanisius, Yogyakarta.

Kumorotomo,Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

SENARAI

D. POKOK BAHASAN III :

**PERMASALAHAN ETIKA ADMINISTRASI
PUBLIK**

III.1. SUB POKOK BAHASAN : Demokrasi

3.1 Pendahuluan

Etika diperlukan untuk pembaharuan dan perbaikan pelayanan publik. Konflik kepentingan, korupsi, dan birokrasi menyebabkan buruknya pelayanan publik. Masalahnya bukan hanya terletak pada kualitas moral seseorang (jujur, adil, *Fair*), namun terutama pada sistem yang tidak kondusif.

Biasanya etika dipandang sebagai refleksi atas baik dan buruk, benar dan salah yang harus dilakukan atau bagaimana melakukan yang baik atau benar. Etika administrasi publik juga dipandang sebagai standar / norma yang menentukan baik dan buruk benar atau salah perilaku, tindakan dan keputusan untuk mengarahkan kebijakan publik dalam rangka menjalankan tanggung jawab pelayanan publik.

3.1.1 Deskripsi Singkat

Dengan menjelaskan tentang permasalahan etika administrasi public maka mahasiswa diharapkan memahaminya secara komprehensif.

3.1.2 Relevansi

Setelah mahasiswa memahami permasalahan etika administrasi publik diharapkan akan dengan mudah mengaplikasikan dalam kehidupan organisasi khususnya dalam proses pengambilan keputusan dan dalam pembuatan kebijakan (publik)

3.1.2.1 Standar Kompetensi

Mahasiswa akan dapat menyatukan konsep organisasi dan manajemen publik dengan permasalahan etika administrasi.

3.1.2.2 Kompetensi Dasar

Mahasiswa akan dapat menjelaskan pengertian demokrasi , macam-macam demokrasi, ciri-ciri demokrasi, prinsip-prinsip demokrasi, birokrasi, dan pelayanan publik dengan benar.

3.2 Penyajian

3.2.1 Uraian :

Sebelum menjelaskan pengertian Demokrasi akan dijelaskan terlebih dahulu tentang arti kata demokrasi . Demokrasi berasal dari bahasa Yunani dari kata *Demokratia* yang berarti "kekuasaan rakyat". *Demokratia* terdiri dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang berarti kekuatan atau kekuasaan. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi dan budaya yang memungkinkan dalam terjadinya praktik kebebasan politik baik secara bebas dan setara.

Pengertian Demokrasi Menurut Definisi Para Ahli

Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli - Selain pengertian umum demokrasi di atas, terdapat juga beberapa pendapat para ahli yang mendefinisikan pengertian demokrasi. Pengertian demokrasi menurut para ahli adalah sebagai berikut.

- **Abraham Lincoln:** Menurutnya, pengertian demokrasi adalah sistem pemerintah yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.
- **Charles Costello:** Menurut Charles Costello, pengertian demokrasi adalah sistem sosial dan politik pemerintahan diri dengan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dibatasi dengan hukum dan kebiasaan untuk melindungi hak-hak perorangan warga negara
- **Hans Kelsen:** Pengertian demokrasi menurut Hans Kelsen adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Dimana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan negara.
- **Sidney Hook:** Menurutnya, pengertian demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak didasarkan dari kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- **John L. Esposito:** kekuasaan dari dan untuk rakyat. Oleh karenanya, semuanya berhak untuk berpartisipasi, baik terlibat aktif maupun mengontrol kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selain itu, tentu saja lembaga resmi pemerintah terdapat pemisahan yang jelas antara unsur eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.
- **C.F. Strong:** Demokrasi menurut definisi C.F. Strong adalah suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan

yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.

- **Hannry B. Mayo:** Menurut Hannry B. Mayo, pengertian demokrasi adalah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang didasarkan dari prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana di mana terjadi kebebasan politik.
- **Samuel Huntington:** Menurutny, demokrasi adalah para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dalam sebuah sistem dipilih melalui suatu pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala dan didalam sistem itu para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara dan hampir seluruh penduduk dewasa dapat diberikan suara

Macam-Macam Demokrasi

a. Macam-Macam Demokrasi Berdasarkan Penyaluran Kehendak Rakyat

- **Demokrasi Langsung (Direct Democracy):**
Pengertian demokrasi langsung adalah demokrasi yang secara langsung dalam melibatkan rakyat untuk pengambilan keputusan terhadap suatu negara. Demokrasi langsung, rakyat secara langsung berpartisipasi dalam pemilihan umum dan menyampaikan kehendaknya.

- **Demokrasi Tidak Langsung (Indirect Democracy):**

Pengertian demokrasi tidak langsung adalah demokrasi yang tidak secara langsung melibatkan seluruh rakyat suatu negara dalam pengambilan keputusan. Demokrasi tidak langsung, rakyat menggunakan wakil-wakil yang telah dipercaya untuk menyampaikan aspirasi dan kehendaknya.

b. Macam-Macam Demokrasi Berdasarkan Fokus Perhatiannya

- **Demokrasi Formal:** Pengertian demokrasi formal adalah demokrasi yang berfokus dari bidang politik tanpa mengurangi kesenjangan ekonomi
- **Demokrasi Material:** Pengertian demokrasi material adalah demokrasi yang berfokus di bidang ekonomi tanpa mengurangi kesenjangan politik.
- **Demokrasi Gabungan:** Pengertian demokrasi gabungan adalah demokrasi yang berfokus sama besar baik di bidang politik dan ekonomi.

c. Macam-Macam Demokrasi Berdasarkan Prinsip Ideologi

- **Demokrasi Liberal:** Pengertian demokrasi liberal adalah demokrasi yang didasarkan dari hak individu suatu warga negara. Demokrasi liberal dimana setiap individu dapat mendominasi dalam demokrasi ini. Pemerintah tidak akan banyak ikut campur dalam kehidupan masyarakat dimana pemerintah memiliki kekuasaan terbatas.

- **Demokrasi Komunis:** Pengertian demokrasi komunis adalah demokrasi yang berdasarkan dari hak pemerintah di negaranya dimana pemerintah mendominasi atau kekuasaan tertinggi dipegang oleh penguasa atau pemerintah.
- **Demokrasi Pancasila:** Pengertian demokrasi pancasila adalah demokrasi yang didasarkan dari ideologi Indonesia, yaitu Pancasila berdasar dari tata sosial dan budaya bangsa Indonesia. Demokrasi Pancasila merupakan yang dianut Indonesia.

Ciri-Ciri Demokrasi

Ciri-Ciri Pemerintahan Demokrasi - Ciri-ciri demokrasi digambarkan dalam suatu pemerintah didasarkan atas sistem demokrasi adalah sebagai berikut.

- Pemerintah berdasarkan kehendak dan kepentingan rakyat banyak.
- Ciri Kontitusional, yaitu mengenai kepentingan, kehendak ataupun kekuasaan rakyat yang dituliskan di konstitusi dan undang-undang negara.
- Ciri Perwakilan, yaitu dalam mengatur negaranya, kedaulatan rakyat diwakilkan dari beberapa orang yang sudah dipilih oleh rakyat itu sendiri.
- Ciri Pemilihan umum, Yaitu suatu kegiatan politik yang dilakukan untuk memilih pihak dalam pemerintahan

- Ciri Kepercayaan, yaitu partai menjadi sebuah sarana atau media sebagai bagian pelaksanaan sistem demokrasi
- Ciri kekuasaan, yaitu terdapat pembagian dan juga pemisahan kekuasaan
- Ciri Tanggung Jawab, yaitu dengan adanya tanggung jawab baik pihak yang telah terpilih dapat ikut dalam pelaksanaan suatu sistem demokrasi

Ciri-Ciri Demokrasi - Menurut Bingham Powl, Jir, ciri-ciri demokrasi adalah sebagai berikut.

- Legitimasi pemerintah, didasarkan dari keputusan pemerintah yang mewakili keinginan rakyat, artinya apapun yang dilakukan pemerintah baik patuh pada aturan hukum didasarkan untuk menenkankan bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah merupakan kehendak rakyat
- Pengaturan yang mengorganisasikan musyawarah mufakat atau perundingan untuk memperoleh legitimasi dengan melalui pemilihan umum yang kompetitif.
- Pemilihan secara rahasia dan tanpa adanya paksaan
- Terdapat hak-hak dasar misalnya kebebasan berbicara, kebebasan berkumpul, kebebasan berorganisasi dan kebebasan pers.

Prinsip Demokrasi

Prinsip-Prinsip Demokrasi - Prinsip demokrasi dan prasyarat dari berdirinya negara demokrasi telah terakomodasi dalam konstitusi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Prinsip-rinsip demokrasi jika ditinjau dari pendapat Almadudi yang dikenal dengan "soko guru demokrasi". Menurut Almadudui, prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut.

- Kedaulatan rakyat
- Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah
- Kekuasaan mayoritas
- Hak-hak minoritas
- Jaminan hak asasi manusia
- Pemilihan yang bebas, adil dan jujur
- Persamaan di depan hukum
- Proses hukum yang wajar
- Pembatasan pemerintah secara konstitusional
- Pluralisme sosial, ekonomi dan politik
- Nilai-nilai toleransi, pramatisme, kerja sama, dan mufakat

Prinsip-Prinsip Demokrasi Secara Umum - Selain prinsip demokrasi menurut pendapat para ahli, terdapat beberapa prinsip umum demokrasi antara lain sebagai berikut.

- Keterlibatan warga Negara mengenai pembuatan keputusan politik
- Persamaan di antara warga Negara,

- Setiap warga negara memiliki kesamanaa dan kesetaraan dalam praktik politik
- Kebebasan diakui dan diterima oleh warga Negara

Kelebihan dan Kekurangan Demokrasi

Kelebihan/Keuntungan Demokrasi

- Pemegang kekuasaan dipilih menurut suara dan keinginan rakyat
- Mencegah adanya monopoli kekuasaan
- Kesetaraan hak membuat setiap masyarakat dapat ikut serta dalam sistem politik

Kekurangan/Kelemahan Demokrasi

- Kepercayaan rakyat dapat dengan mudah digoyangkan melalui pengaruh-pengaruh misalnya media
- Kesetaraan hak dianggap tidak wajar karena menurut para ahli, setiap orang memiliki pengetahuan politik yang tidak sama
- Konsentrasi pemerintah yang sedang menjabat akan memudar disaat dekatnya pemilihan umum berikutnya

Nilai-Nilai Demokrasi

Nilai-Nilai Demokrasi - Demokrasi memiliki nilai-nilai antara lain sebagai berikut :

- Menekan adanya penggunaan kebebasan seminimal mungkin
- Menjamin tegaknya keadilan

- Adanya pergantian kepemimpinan dengan teratur
- Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga
- Menjamin terselenggaranya perubahan yang terjadi di masyarakat dengan damai atau tanpa adanya gejolak

3.2.2 BIROKRASI

Birokrasi berasal dari kata bureau yang berarti meja atau kantor, dan kata kratia yang berarti pemerintah. Kantor disini bukan menunjukkan sebuah tempat melainkan pada sebuah system kerja yang berada dalam kantor tersebut.

Dalam kamus bahasa jerman arti kata birokrasi adalah kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan dalam menentukan kebijakan system administrasi sipil dalam kewarganegaraan. Dalam kamus besar bahasa Italia adalah kekuasaan pejabat dalam administrasi pemerintah.

Blau dan Meyer bapak ahli sosiologi mendefinisikan birokrasi adalah satu system control dalam sebuah organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan rasional dan sistematis yang bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka menyelesaikan tugas administrasi

Birokrasi pemerintah merupakan system pemerintah yang dilaksanakan oleh petugas pemerintah karena telah berlandaskan hierarki dan jenjang

jabatan. Birokrasi juga dapat diartikan sebagai susunan cara kerja yang sangat lambat, dan menurut pada tata aturan yang banyak likunya.

Adapun fungsi dan peran birokrasi pemerintah yakni:

1. Melaksanakan pelayanan publik
2. Pelaksana pembangunan yang profesional
3. Perencana, pelaksanaan, dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintah)
4. Alat pemerintah untuk melayani kepentingan (abdi) masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netral)

Adapun tujuan birokrasi yakni:

1. Sejalan dengan tujuan pemerintahan
2. Melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi pemerintah dan negara
3. Melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan profesional
4. Menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi dll.

Gambaran Umum Birokrasi Pemerintah di Indonesia

Negara-negara berkembang, tipe birokrasi yang diidealkan Max Weber Nampak belum dapat berkembang dan berjalan dengan baik. Sebagai salah satu Negara yang berkembang Indonesia tidak terlepas dari realita di atas. Meski sudah mengenal birokrasi yang modern, namun jauh sebelum itu, masyarakat Indonesia sudah mengenal dan

menerapkan sejenis birokrasi kerajaan, sehingga dalam upaya penerapan birokrasi yang modern, yang terjadi hanya bentuk luarnya saja, belum tata nilainya. Sebagaimana yang telah ditetapkan di Indonesia lebih mendekati pengertian Weber mengenai dominasi patrimonial, dimana jabatan dan perilaku di dalam hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi. Dalam model Weber , tentang dominasi birokrasi patrimonial individu-individu dan golongan yang berkuasa dan mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan ekonomi politik mereka.

Cirri-ciri dominasi birokrasi patrimonial menurut Weber yang hampir secara keseluruhan terjadi di Indonesia antara lain:

1. Pejabat-pejabat disaring atas kineerja pribadi
2. Jabatan dipandang sebagai sumber kekuasaan atau kekayaan
3. Pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik atau pun administrative
4. Setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik

Penampilann Birokrasi Pemerintah di Indonesia

Tidak mudah mengidentifikasi penampilan birokrasi pemerintah di Indonesia. Namun, perlu dikemukakan lagi, bahwa organisasi pada prinsipnya berintikan rasionalitas dengan criteria-kriteria umum seperti efektifitas, efesiensi, dan pelayanan yang sama kepada masyarakat.

Ada beberapa aspek pada penampilan birokrasi di Indonesia yakni:

1. Sentralisasi yang cukup kuat.

Sentralisasi sebenarnya merupakan salah satu ciri umum yang melekat pada birokrasi yang rasional. Di Indonesia, kecenderungan sentralisasi yang amat kuat merupakan salah satu aspek yang menonjol dalam penampilan birokrasi pemerintahan.

2. Menilai tinggi keseragaman dan struktur birokrasi

Sama seperti sentralisasi, keseragaman dalam struktur juga merupakan salah satu ciri umum yang sering melekat pada setiap organisasi birokrasi. Di Indonesia, keseragaman atau kesamaan benetuk susunan, jumlah unit, dan nama tiap unit birokrasi demikian menonjol dalam struktur birokrasi pemerintah.

3. Pendelegasian wewenang yang kabur

Dalam birokrasi Indonesia, nampaknya pendelegasian wewenang masih menjadi masalah. Meskipun struktur birokrasi pada pemerintah di Indonesian sudah hirarkis, dalam praktek perincian wewenang menurut jenjang sangat sulit dilaksanakan. Dalam kenyataannya, segala keputusan sangat bergantung pada pimpinan tertinggi dalam birokrasi. Sementara hubungan antar jenjang dalam birokrasi diwarnai oleh pola hubungan pribadi.

4. Kesulitan menyusun uraian tugas dan analisis jabatan

Meskipun perumusan uraian tugas dalam birokrasi merupakan kebutuhan yang sangat nyata, jarang sekali birokrasi kita memilikinya secara lengkap. Kalaupun ada sering tidak dijalankan secara konsisten. Disamping hambatan yang berkaitan dengan

keterampilan teknis dalam penyusunannya, hambatan yang dirasakan adalah adanya keengganan merumuskannya dengan tuntas. Kesulitan lain yang dihadapi birokrasi di Indonesia adalah kesulitan dalam merumuskan jabatan fungsional. Secara mendasar, jabatan fungsional akan berkembang dengan baik jika didukung oleh rumusan tugas yang jelas serta spesialisasi dalam tugas dan pekerjaan yang telah dirumuskan secara jelas pula. Selain itu masih banyak aspek-aspek lain yang menonjol dalam birokrasi di Indonesia, diantaranya adalah perimbangan dalam pembagian penghasilan.

Hal lain yang cukup menarik dan dapat dijumpai dalam penampilan birokrasi pemerintah di Indonesia adanya upacara-upacara yang bersifat formalitas dan hubungan yang bersifat pribadi. hubungan yang bersifat pribadi sangat mendapat tempat dalam budaya birokrasi di Indonesia, karena dengan adanya hubungan pribadi dengan para *key person* banyak persoalan yang sulit menjadi mudah atau sebaliknya. Dapat dikatakan bahwa birokrasi di Negara kita belum baik dan masih banyak yang perlu diperbaiki.

3.2.3 PELAYANAN PUBLIK

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat dan memiliki tugas untuk melayani

masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Didalam ilmu pemerintahan, ndraha (2000:7) mengemukakan bahwa: sebagai unit kerja publik, pemerintah bekerja guna memenuhi (memproduksi, mentransfer, mendistribusikan) dan melindungi kebutuhan, kepentingan dan tuntutan pihak yang diperintah sebagai konsumen dan *sovereign*, akan jasa-publik dan layanan *civil*, dalam hubungan pemerintahan.

Selaras dengan pendapat diatas, UUD Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Untuk memenuhi kewajiban tersebut pemerintah menetapkan UU Pelayanan Publik untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik serta mempertegas pemenuhan pelayanan publik bagi warga negara.

Menurut UU Pelayanan Publik, pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Asas Pelayanan Publik

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas pelayanan sebagai berikut.

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan

Kualitas Pelayanan Publik

Tjiptono (1996:51) mengemukakan bahwa secara spesifik tidak ada definisi mengenai kualitas layanan yang diterima, namun secara universal, dari definisi yang ada terdapat beberapa persamaan, yaitu dalam elemen-elemen sebagai berikut :

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.
2. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah (misalnya apa yang dianggap berkualitas menjadi kurang berkualitas pada masa mendatang).

3.2.4 Latihan :

Mahasiswa diharapkan dapat menjelaskan tentang demokrasi, birokrasi, dan pelayanan publik melalui pengamatan di organisasi publik.

3.3 Penutup

3.3.1 Tes Formatif

1. Jelaskan pengertian demokrasi menurut salah satu pakar !
2. Bagaimana pelayanan publik setelah masa reformasi , bandingkan dengan era sebelumnya.? Berikan contohnya!

3.3.2 Umpan Balik

Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan dari test formatif di atas. Apabila penguasaan kurang dari 80% maka mahasiswa diharapkan mempelajari kembali dengan mengacu pada buku rujukan dalam penulisan buku ajar ini.

3.3.3 Tindak lanjut

Apabila mahasiswa sudah dapat menjawab pertanyaan secara benar dengan penguasaan 80% sampai dengan 100% maka dapat melanjutkan pada materi selanjutnya.

3.3.4 Rangkuman

Dari banyak pendapat tentang demokrasi dapatlah disimpulkan bahwa pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ada bermacam –macam demokrasi yaitu demokrasi langsung dan tidak langsung. Sedangkan prinsip-prinsip demokrasi adalah Keterlibatan warga Negara mengenai pembuatan keputusan politik , Persamaan diatnara warga Negara, Setiap warga negara memiliki kesamaan dan kesetaraan dalam praktik politik , Kebebasan diakui dan diterima oleh warga Negara.

3.3.5 Kunci Jawaban tes Formatif

Kriteria kebenaran jawaban untuk no soal 1 dan 2 sudah tercantum di buku ajar, jika mahasiswa dapat menyebutkan sesuai yang tercantum di buku maka dapat dikatakan penguasaan materi baik.

DAFTAR PUSTAKA

Kumorotomo, Wahyudi, 1992, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.

Widjaja, 1994, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Bertens, 2002, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Magnis Suseno, Frans, 1985 *Etika*, Kanisius, Yogyakarta.

Kumorotomo, Wahyudi, 2002, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

SENARAI

E. POKOK BAHASAN IV :

KEBIJAKAN PUBLIK SEBAGAI ESENSI TINDAKAN ADMINISTRASI PUBLIK

4.1 Pendahuluan

Istilah sistem telah digunakan secara luas, orang mengatakan ada sistem pendidikan, sistem komputer, sistem sosial, sistem tata surya dan lain sebagainya. Sub pokok bahasan ini akan meninjau hakekat sistem yakni definisi sistem, batasan sistem, batasan sub sistem, Jenis-jenis sistem informasi, pengendalian sistem.

4.1.1 Deskripsi Singkat

Dengan maksud untuk menjelaskan hakekat Sistem dan batasan-batasan dalam sistem secara umum, sehingga mahasiswa dapat menganalisis sistem suatu organisasi publik untuk peningkatan efektivitas organisasi.

4.1.2 Relevansi

Diharapkan setelah mahasiswa memahami hakekat dan batasan sub sistem subsistem pembentuk organisasi publik maka mahasiswa akan dengan mudah mengaplikasikan dalam kehidupan organisasi khususnya perkembangan SIM untuk efektifitas pengambilan keputusan dan dalam pembuatan kebijakan (publik)

4.1.2.1 Standar Kompetensi

Mahasiswa akan dapat menyatukan konsep organisasi dan manajemen publik dengan menggunakan pendekatan kesisteman khususnya sistem informasi manajemen yang semakin berkembang.

4.1.2.2 Kompetensi Dasar

Mahasiswa akan dapat menjelaskan hakekat sistem dalam kehidupan organisasi yang semakin kompleks dan menggunakan sistem dan sub sistem sebagai dasar menganalisis fungsi koordinasi dan komunikasi pada organisasi yang semakin kompleks .

4.2 Penyajian

4.2.1 Uraian :

Kebijakan Publik : sebagai Keputusan Moral

Istilah kebijakan atau seringkali sebagian orang mengistilalkannya sebagai kebijaksanaan dalam Bahasa Inggris disebut sebagai “*policy*”. Kedua istilah ini kerap kali disamakan pengertiannya, mengingat sampai saat ini masih belum diketemukannya istilah “*policy*” yang tepat ke dalam Bahasa Indonesia.

Dalam arti yang luas *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain :

- a) *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b) *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan “*claim*” dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan “*incentive*” bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak

yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak yang konflik, maka usaha untuk mengatasinya antara lain dihasilkan suatu *policy*. Selain itu jika terjadi beberapa pihak yang bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, akan tetapi dalam perjalanannya ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional. Maka diciptakan suatu tindakan yang berupa *policy* yang dapat mendorong agar diciptakan situasi yang rasional. *Policy* ini merupakan dorongan atau *incentive* bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama-sama bekerja secara rasional.

Dari dua aspek pokok tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *policy* di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Selain itu ahli ilmu politik Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt mengemukakan rumusannya sebagai berikut :

“Kebijakan dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang-orang yang melaksanakannya.”

Tetapi sehubungan dengan pernyataan Hienz Eulau dan Kenneth Prewitt di atas, bahwa policy dilakukan baik oleh pemerintah maupun yang melaksanakan dengan menenkankan adanya perilaku yang konsisten dan berulang. Istilah kebijakan telah melekat erat pada tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya, atau seringkali dimaknai sebagai tindakan politik.

David Easton dalam Nugroho yang mengemukakan bahwa kebijakan sebagai akibat aktivitas pemerintah. Selain itu, dikenal pula adanya konsep kebijakan publik dari Thomas Dye yang mendefinisikan kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Dengan mengacu pada pandangan Dye di atas, maka keputusan-keputusan yang diambil pemerintah dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan, namun membiarkan sesuatu tanpa ada keputusan yang diambil juga merupakan kebijakan.

Dari beberapa pengertian kebijakan publik diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwasanya, kebijakan publik adalah suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat.

Disamping itu, kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Ruang-ruang kehidupan di tubuh bangsa akhir-akhir ini dipenuhi aneka tindakan yang tidak saja melanggar hukum, tetapi juga melanggar kepatutan dan nilai-nilai moral, yang dilakukan para eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun masyarakat umum. Mulai dari anggota parlemen yang meminta kenaikan gaji tinggi di tengah keprihatinan, kenaikan harga BBM "gila-gilaan" oleh pemerintah dalam himpitan ekonomi, dan berbagai persoalan lainnya. Dalam aneka

tindakan itu ruang bagi pertimbangan moral amat sempit sehingga tiap tindakan seakan tidak lagi mempertimbangkan baik-buruk, pantas-tidak pantas, atau arif-tidak arif.

Seperti yang kita ketahui, moral adalah hal-hal yang mendorong manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang baik sebagai “kewajiban” atau “norma”. Moral juga dapat diartikan sebagai sarana untuk mengukur benar tidaknya tindakan manusia. Dengan demikian kebijakan publik sebagai keputusan moral dapat dipahami bahwa kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah diharapkan dapat menjadi keputusan – keputusan yang memperhatikan aspek moralitas.

Filsuf politik Inggris John Stuart Mill (1806-1873) menetapkan kebajikan sebagai tujuan dari suatu pemerintahan yang baik. Beliau menyatakan “*The most important point of excellence which any form of government can possess is to promote the virtue and intelligence of the people themselves.*” (pokok keunggulan terpenting yang harus dimiliki oleh suatu pemerintahan adalah memajukan kebajikan dan kecerdasan dari rakyat itu sendiri). Jadi, pengembangan kebajikan di kalangan rakyat perlu sekali menjadi suatu tujuan dari suatu negara dan pemerintahannya.

Pengembangan kebajikan itu tidak hanya tertuju pada rakyat saja, melainkan terasa lebih besar kepentingannya bagi aparatur pemerintah sendiri khususnya para administrator pemerintahan yang sehari-hari menjalankan roda pemerintahan. Roda pemerintahan itu hanya dapat berjalan sebaik-baiknya bilamana digerakkan oleh para

petugas yang penuh kebajikan. Dengan berpegang teguh pada kebajikan, maka para administrator pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dapat melakukan kebaikan, memperbaiki kesalahan, menjunjung persamaan, menghargai kebebasan, tidak merugikan rakyat, dan tidak mengingkari hak-hak yang dimiliki oleh rakyat. Tanpa kebajikan, seorang administrator pemerintahan dapat dipastikan akan mudah sekali tergoda oleh kekuasaan jabatannya dan terjerumus dalam berbagai keburukan.

4.3 Moralitas Kebijakan Publik

4.3.1 Keadilan Sosial

Tolak ukur keberhasilan pranata publik yang harus diperhatikan, setelah bangsa kita mengalami peningkatan kemakmuran ekonomis yang cukup besar, ialah terwujudnya keadilan sosial. Nilai keadilan sosial ingin dicapai dengan tujuan terwujudnya suatu masyarakat yang seimbang dan teratur sehingga seluruh warga negara memperoleh kesempatan guna membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah kedudukannya akan mendapatkan bantuan seperlunya. Nilai keadilan bermula dari gagasan tentang negara kesejahteraan (welfare state). Asas pokok negara kesejahteraan ialah bahwa: 1. Setiap warga negara, semata-mata karena dia manusia, berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum; (2) negara merupakan persatuan orang-orang yang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya; dan (3) penempatan pekerja secara penuh merupakan puncak

tujuan sosial yang harus didukung oleh kebijakan pemerintah. Negara kesejahteraan juga merupakan cita-cita bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 menyebutkan bahwa pemerintah ditugaskan untuk “memajukan kesejahteraan umum” serta “mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sesuai dengan prinsip keadilan distributif, keadilan sosial mengandaikan adanya distribusi barang dan barang dan sumber-sumber daya secara adil. Kebijakan-kebijakan publik harus menjamin pemerataan sumber-sumber daya yang terdapat di suatu negara, dan yang lebih penting ialah bahwa ia harus menguntungkan kelompok atau kelas yang paling tak beruntung yaitu kaum fakir dan miskin. Para pengambil keputusan perlu menyadari bahwa di tengah bergelornya pembangunan yang dilancarkan ternyata masih terdapat kelompok-kelompok yang sangat tertinggal dalam mengembangkan dirinya, dan lebih celaka lagi mereka ini tidak punya kemampuan untuk meneriakkan penderitaan dan penindasan yang mereka alami. Mereka adalah para penghuni permukiman kumuh, buruh tani, buruh nelayan, dan para pemulung di kota-kota yang semakin sesak.

Eksekutif puncak sesungguhnya telah menyadari pentingnya ide keadilan sosial untuk dilaksanakan dalam kebijakan strategis. Masalahnya kebijakan-kebijakan yang berkaitan keadilan sosial di tingkat menengah tidak dijalankan secara konsekuen. Kecuali itu sebagian pejabat yang punya keprihatinan besar terhadap masalah-masalah kesejahteraan sosial dan kemiskinan kerap kali kurang

mendapatkan informasi yang akurat mengenai situasi obyektif yang dialami oleh kelompok masyarakat miskin tersebut. Budaya birokrasi yang masih berorientasi ke atas rupanya menjadi salah satu kendala yang menumpulkan kepekaan birokrasi, terhadap masalah-masalah sosial disekelilingnya. Akibatnya kebijakan-kebijakan publik yang ditunggu-tunggu oleh lapisan bawah seperti pemerataan kesempatan kerja, penetapan upah minimum, atau penyediaan kredit investasi seringkali tidak tepat sasaran. Para pejabat hendaknya sadar bahwa ketimpangan sosial yang dibiarkan berlarut-larut pada gilirannya akan menimbulkan keresahan, ketidakpuasan, atau keputusasaan, yang suatu saat dapat menjadi gejala yang sulit dikendalikan. Untuk itu agar terselenggara administrasi negara yang berwibawa di setiap jenjang, kita wajib selalu mencegah timbulnya distribusi yang tidak adil dari sumber-sumber daya politis, sosial, maupun ekonomis.

4.3.2 Partisipasi dan Aspirasi Warga Negara

Dalam proses pembangunan di segala sektor, aparat negara acapkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam pelbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan semacam itu tidak jarang dapat membuka kemungkinan dilanggarnya hak-hak asasi warga negara akibat adanya pendirian sementara pejabat yang tidak rasional atau adanya program-program yang tidak mempertimbangkan pendapat rakyat kecil. Bukan rahasia lagi bahwa di negara kita ini pertimbangan-pertimbangan ekonomis,

stabilitas, dan security sering mengalahkan pertimbangan-pertimbangan mengenai aspirasi-aspirasi masyarakat dan hak asasi mereka sebagai warga negara. Biasanya para pejabat publik sudah merasa melaksanakan kewajibannya untuk merangsang partisipasi masyarakat jika para warga negara sudah mengikuti pemungutan suara dengan tertib, ikut menghadiri rapat-rapat umum, atau bersikap kompromis terhadap program-program yang direncanakannya. Pendapat seperti ini keliru karena tidak menunjukkan hakikat dari partisipasi massa itu sendiri. Secara umum corak partisipasi warga negara dapat dibedakan menjadi 4 macam:

- 1) Partisipasi dalam pemilihan. Aktivitas partisipasi ini ditunjukkan untuk memilih wakil-wakil rakyat, mengangkat pemimpin, atau menerapkan ideologi pembangunan tertentu.
- 2) Partisipasi kelompok. Warga negara bergabung dalam kelompok-kelompok tertentu untuk menyuarakan aspirasi mereka. Kelompok-kelompok itu mungkin terdiri dari orang-orang yang bekerja sama ingin memerangi kemiskinan, mengadukan penyelewengan administratif kepada lembaga-lembaga kerakyatan, atau sekedar membela kepentingan-kepentingan sekelompok individu yang sama.
- 3) Kontak antara warga negara dan pemerintah. Proses komunikasi dapat terjalin antara warga negara dengan pemerintahnya dengan cara menulis surat, menelpon, atau pertemuan secara pribadi. Kontak juga bisa berlangsung dalam pertemuan-pertemuan mulai

tingkat desa hingga rapat akbar yang melibatkanseluruh di sebuah kota, atau lokakarya dan konferensi yang membahas masalah-masalah khusus.

- 4) Partisipasi warga negara secara langsung di lingkungan pemerintahan. Partisipasi ini mensyaratkan keterlibatan langsung seorang warga negara di dalam pembuatan kebijakan pemerintah.

Jadi, partisipasi adalah berbagai corak tindakan massa maupun individual yang memperlihatkan adanya hubungan timbal balik antara pemerintah dengan warganya.

Karena sudah terbiasa dengan ancangan-ancangan formalistik, birokrat seringkali gagal untuk melihat masalah-masalah publik secara realistis. Sebaliknya masyarakat yang secara langsung menghayati dan mengalami masalah yang dihadapinya jelas akan lebih tahu tentang kebutuhan mereka, dan pendapat merakalah yang harus didengar lebih dahulu. Memang harus diakui bahwa pelaksanaan kebijakan publik yang partisipatoris bukan merupakan hal yang mudah. *Pertama*, aparat birokrasi sering menemukan bahwa harapan-harapan yang dibebankan oleh warga negara itu tidak realistis. Setiap warga negara memiliki keinginan yang berbeda hingga sukar untuk memenuhi semuanya sekaligus. *Kedua*, struktur partisipasi warga negara dalam sistem modern semakin kompleks. Warga negara dapat menyalurkan aspirasi melalui dengar pendapat (publik hearing), lembaga-lembaga konsultan, lembaga perwakilan, jaringan televise, surat kabar, atau bahkan surat kaleng.

Keterbatasan birokrat untuk menyerap informasi-informasi faktual dari masyarakat seringkali merupakan kendala baginya untuk menjawab aspirasi para warga negara. Suara kaum pinggiran yang kekurangan sumber-sumber daya dan dana terkadang tidak terwakili. *Ketiga*, birokrasi kini terpenuhi oleh orang-orang yang sangat terspesialisasi. Pengkotak-kotakan tugas mengakibatkan para aparatur terlambat dalam melaksanakan permintaan warga negara yang lebih sering hanya menghendaki hasil akhir tanpa merinci apa saja yang mereka butuhkan. Hak dan wewenang administrator untuk bertindak secara luas menuntut tanggung jawab moral yang besar pula, sehingga hambatan-hambatan tadi mestinya justru merupakan tantangan baginya untuk meningkatkan kualitas layanannya dan membuka lebih lebar terhadap partisipasi warga negara.

4.3.3 Pelayanan Umum

Sadar atau tidak, setiap warga negara pasti berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendo kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditiosine quanon* yang tak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga terjadi di Indonesia. Betapa tidak, sewaktu masih dalam kandungan, kita sudah diperiksakan ke Puskesmas yang tentunya

memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir kita dirawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP, hingga perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat berangkat dewasa kita butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparatur pemerintah. Disamping itu kita mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN), dan telepon. Untuk usaha dagang, misalnya, kita mesti membayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal, keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU(tempat Pemakaman Umum). Demikianlah, pelayanan umum akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan umum itu absah adanya.

Akan tetapi pertanyaan-pertanyaan etis kembali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian (*concern*) para aparatur birokrasi terhadap kebutuhan warga negara tersebut. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan yang terkadang mengada-ada. Kita sering menyaksikan antrian panjang orang-orang yang akan membyara rekening listrik PLN, membayar pajak di kantor-kantor pajak, atau

membayar angsuran rumah kredit. Pemandangan yang sama juga terlihat di kantor SAMSAT untuk urusan-urusan STNK dan SIM, di bank, di kantor-kantor pemerintah daerah, atau dirumah sakit. Manajemen kearsipan agaknya msih masih merupakan kendala bagi sebagian besar kantor yang melayani jasa umum, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terlaksana secara cepat. Kecuali itu rutinitas tugas-tugas pelayanan dan penekanan yang berlebihan kepada pertanggungjawaban formal telah mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban. Para pegawai tiak lagi merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja tetapi lebih sering justru menolak adanya perubahan. Etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* ini telah menumnuhkan persepsi masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, makan waktu, dan menyebalkan. Yang lebih parah prosedur yang mencekik itu acapkali ditunggangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi maupun kelompok.

Aparatur birokrasi yang melayani kepentingan umum masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa birokrasi punya kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi. Sikap-sikap para birokrat yang tidak bersedia melayani masyarakat secara adil dan merata itu tampak di hampir semua instansi negeri. Pendapat bahwa “Bekerja

dengan rajin atau tidak rajin tetap mendapat gaji yang sama setiap bulan” turut mempertebal alasan keengganan (*unwillingness*) para pegawai untuk bekerja dengan sebaik-baiknya.

Sementara itu, kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah. Ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dalam birokrasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah kita, misalnya, terlalu berorientasi kepada kegiatan (*activity*), dan pertanggungjawaban formal (*formal accountability*). Penekanan kepada hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*service quality*) sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk maka jadila suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa di kantor-kantor pemerintah kita akan melihat banyak pegawai yang datang ke kantor hanya untuk mengisi presensi, membaca koran, main catur, menyebar gosip, mengikuti *appeal*, sementara pekerjaan-pekerjaan yang diselesaikannya sungguh tidak sepadan dengan waktu yang telah dihabiskannya.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dari keseragaman yang tinggi. Akibatnya para

pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan tersebut. Hambatan-hambatan tersebut tidak lepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintahan kita. Keharusan untuk mencapai target waktu seringkali mengorbankan cara kerja serta tujuan akhirnya. Ini tampak umpamanya dalam penerapan prosedur DIP (Daftar Isian Proyek). Sistem DIP menghendaki kelancaran pelaksanaan tugas pemenuhan ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural, ketepatan waktu, ketaatan pada jalur-jalur kewenangan, dan pencapaian indikator-indikator kuantitatif. Penerapan sistem ini memang membawa pengaruh positif sebab dengan peraturan-peraturan yang ada efisiensi dapat ditingkatkan dan volume proyek-proyek pembangunan yang diselesaikan akan bertambah. Tetapi dampak negatifnya bukan tidak ada. Yang langsung dapat diamati ialah kecenderungan bahwa kekuasaan dan wewenang bergeser ke atas. Keleluasaan untuk bertindak pada akhirnya sangat terbatas berhubung dengan struktur keuangan pada tingkat yang lebih atas. Tugas-tugas dan pelaporan menjadi terlalu formal dan atasan akan lebih percaya kepada laporan-laporan tertulis yang tebal atau angka-angka meskipun itu fiktif semata. Budaya ABS (Asal Bapak Senang) muncul dimana-mana dan para pembuat kebijakan justru sulit mencari data yang benar-benar valid sesuai dengan fakta. Keadaan seperti ini menjadi salah satu penyebab

rapuhnya mental para pegawai hingga mendorong berbagai bentuk penyimpangan dan penyelewengan.

Kecenderungan lain yang melekat didalam birokrasi adalah kurang diperhatikannya asas keterjangkauan dan pemerataan dalam pelayanan. Secara normatif birpkrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. Pelayanan yang mudah dan murah merupakan hal yang esensial bagi mereka karena ditilik dari kondisi ekonomis mereka tidak mungkin mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial yang mahal. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataan kita justru melihat bahwa aparatur-aparatur birokrasi cenderung menghindari kelompok miskin karena mereka tidak ingin kehilangan klientel-klientel atau konco-konco yang telah menguntungkan posisi mereka.

Dalam banyak hal ternyata birokrasi cenderung mempertajam startifikasi sosial yang terdapat dalam masyarakat sehingga jurang pemisah antara si kaya dan si miskin makin menganga. Lebih dari itu, masalah kekakuan prosedur juga melanda institusi-institusi pemerintah yang seharusnya melaksanakan aktivitas secara profesional. Birokrasi seolah-olah menjadi makhluk yang semakin gemuk tetapi pada saat yang sama semakin lamban gerakannya. Dominasi birokrasi pada badan-badan usaha yang monopolistik itu tidak ditunjang dengan sistem manajemen dan efisiensi yang lebih baik, sehingga tidak heran jika terlontar banyak ungkapan bahwa birokrasi kita merupakan sumber

utama ekonomi biaya tinggi yang mengurangi daya saing produk-produk kita. Ini antara lain disebabkan karena kurang adanya manajemen yang berdasarkan sasaran serta kaburnya tolok-ukur untuk menilai prestasi.

Oleh sebab itu, langkah debirokratisasi merupakan hal yang tidak bisa ditunda-tunda lagi, dan pelaksanaannya pada jajaran aparat pemerintahan hendaknya dijaga konsistensinya. Prosedur yang kaku hendaknya dihapus sehingga susasana kerja akan mendukung berkembangnya inovasi dan perubahan yang menuju peningkatan kualitas pelayanan. Perizinan disederhanakan sampai ke tingkat yang benar-benar diperlukan. Berbagai peraturan yang tidak ada sangkut pautnya dengan kelancaran tugas harus dipotong dan pelayanan hendaknya diberikan secara adil dan merata. Kalau perlu pelayanan yang sudah tidak terjangkau lagi oleh jaring-jaring birokrasi pemerintahan dapat diserahkan kepada pihak-pihak swasta. Dengan demikian akan tercipta suasana persaingan yang sehat bagi organisasi-organisasi pelayanan yang maksimal. Namun juga perlu diingat bahwa swastanisasi sektor-sektor pelayanan publik itu bukan berarti bahwa pemerintah harus lepas tangan dalam urusan-urusan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Betapapun pemerintah punya tanggung jawab yang besar atas kesejahteraan setiap warga dan dalam bidang-bidang tertentu hanya pemerintahlah yang mampu memerankan tugas-tugas itu dengan baik. Kita jangan sampai terjebak kepada ungkapan bahwa *the least bureaucracy is the best government*, tetapi kita harus

menganut ungkapan ungkapan *the optimal bureaucracy is the best govenrment.*

Bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki daya tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah bentuk organis adaptif. Ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur organis-adaptif antara lain :

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa
2. Bersifat kreatif dan inovatif
3. Menganggap SDM sebagai modal tetap jangka panjang (*longterm fixed assets*)
4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Maka birokrasi yang adaptif mengandaikan adanya proses komunikasi timbal balik antara manajer atau pimpinan dengan karyawan atau bawahannya. Garis pengambilan keputusan vertikal tidak boleh terlalu panjang. Konsep sinergisme diterapkan dengan asumsi bahwa pekerjaan yang dilaksanakan dengan kerjasama dan pemikiran orang banyak akan membawa hasil yang optimal. Sementara itu, para pegawai secara indiviual harus lebih peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan tidak membeda-bedakan pelayanan antara warga negara yang satu dengan warga negara lainnya.

4.3.4 Pelestarian Lingkungan

Kemajuan teknologi dan pembangunan fisik telah membawa kemajuan peradaban manusia yang luar biasa. Setiap orang pasti dapat merasakan bahwa dengan rekayasa dan teknologi maka gizi dan makanan sehat terpenuhi, komunikasi berjalan lancar dan cepat, transportasi semakin mudah, ilmu pengetahuan berkembang makin pesat, hiburan mudah diperoleh, dan secara keseluruhan kesejahteraan manusia meningkat. Namun beberapa dasawarsa terakhir ini industrialisasi dan pembangunan yang kurang terencana mulai menghasilkan berbagai kekhawatiran berkenaan dengan masalah kelestarian alam dan lingkungan. Meningkatnya taraf hidup manusia membawa tuntutan yang makin tinggi atas berbagai macam kebutuhan sementara daya dukung alam di bumi yang kita diami ini tak kan pernah bertambah. Sumberdaya alam dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu yang dapat diperbarui dan tidak dapat diperbarui. Untuk sekali pakai, sumberdaya yang tak dapat diperbarui seperti batu bara, minyak bumi, dan mineral akan hilang, sehingga penggunaan yang boros jelas merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Bahkan untuk sumberdaya yang dapat diperbarui seperti kayu dan tumbuh-tumbuhan, proses pembaruan itu sendiri memerlukan waktu sehingga kita tetap harus bijaksana dalam pemakaiannya. Selain masalah pelestarian sumberdaya alam, kekhawatiran juga berasal dari dampak negatif industrialisasi dan pembangunan fisik yang apabila tidak ditangani secara serius akan bisa mengancam kehidupan manusia sendiri.

Untuk skala global terasa bahwa permasalahan antara pembangunan dan lingkungan hidup itu sungguh mengerikan. Jumlah penduduk dunia pada tahun 1960 hanya sekitar tiga milyar jiwa, tetapi pada awal abad ke-21 diperkirakan sudah mencapai enam milyar. Sementara itu daya dukung alam semakin merosot. Gurun Sahara bertambah luas sebanyak 60.000 km per tahun. Di Amerika Serikat dan Canada, tanah subur yang didesak untuk pembuatan gunung, jalan dan bendungan ada sekitar 4.800 km tiap tahun. Hutan yang dibabat ada seluas 20 hektar per menit dengan perkiraan konservatif kehancuran hutan menjadi lahan kritis sebesar 6 hektar per menit. Pencemaran lingkungan mengancam punahnya 25.000 jenis tumbuhan dan 1.000 jenis binatang, termasuk ikan. Dalam pada itu lapisan pelindung atmosfer yaitu lapisan ozon diatas wilayah kutub sudah berlubang dan lubang itu semakin besar. Jika lapisan ozon berlubang, berarti sinar ultraviolet dari matahari yang mengarah ke bumi tidak akan terlindung olehnya. Akibat yang akan terjadi adalah timbulnya efek rumah kaca, suhu bumi semakin tinggi dan penyakit kanker kulit akan meningkat. Diduga menipisnya lapisan ozon itu disebabkan oleh polusi industri dan pemakaian senyawa freon-12 yang terdapat dalam serosol yang disemprotkan atau alat pendingin. Sementara itu menurut catatan WMO (*World Meteorology Organization*), Indonesia adalah pencemar nomor 7 dengan emisi CO₂ sebanyak 110 juta ton per tahun.

Sejak Pelita IV (1984-1989) bangsa Indonesia berusaha beralih dari ketergantungan agraris ke pembangunan industri. Pengalaman

industrialisasi di negara-negara maju yang membawa akibat-akibat buruk terhadap lingkungan seharusnya menjadi pelajaran bagi kita untuk mengelola industri dengan lebih terencana. Selain masalah-masalah lingkungan yang tercemar kita juga masih akan menghadapi masalah pertumbuhan penduduk. Meningkatnya jumlah penduduk tentu saja membawa persoalan-persoalan pemukiman, perencanaan tata ruang, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar dan pendidikan. Pada saat yang sama muncul pula masalah-masalah limbah, baik yang berasal dari rumah tangga maupun industri dan penggunaan bahan-bahan kimia, yang kesemuanya membutuhkan penanganan serius. Tampak bahwa kebijakan yang menyangkut lingkungan dan kualitas hidup mengharuskan adanya strategi-strategi yang terpadu. Setidak-tidaknya ada lima aspek yang perlu mendapat perhatian.

Pertama, dari sudut *kependudukan* pemerintah harus menyediakan wilayah-wilayah pemukiman yang sehat, pembukaan lahan transmigrasi tanpa mengganggu potensi sumber daya alami, atau memperbaiki kualitas hidup dilingkungan kumuh perkotaan. Segala upaya yang berhubungan dengan perbaikan lingkungan hidup yang sehat dan penyediaan pemukiman yang memenuhi syarat perlu dilakukan. Betapapun, pertumbuhan penduduk membawa konsekuensi bagi perluasan pemukiman dan perumahan karena tempat tinggal yang sehat merupakan prasyarat awal bagi masyarakat untuk melaksanakan aktivitasnya dengan baik.

Kedua, masalah lingkungan dapat dilihat dari aspek pembangunan *sektoral*. Pembangunan sektor pertanian yang mengahruskan dipergunakannya pupuk kimiawi, pestisida atau herbisida terkadang membawa efek merugikan bagi lingkungan. Karena itu penggunaannya harus tepat dan mendapat pengawasan seperlunya. Ekspor kayu lapis yang merupakan salah satu program sektor industri harus tetap memeperhatikan kelestarian hutan, satwa, tanah, air, dan udara. Para pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) harus menaati sistem tebang Pilih Indonesia (TPI) sehingga pembangunan dapat berjalan seiring dengan pelestarian. Sektor pariwisata yang juga merupakan sumber devisa potensial hendaknya dikembangkan sambil menjaga lingkungan hidup. Panta-pantai wisata jangan sampai tercemar oleh sampah dari para wisatawan. Begitu pula kawasan-kawasan pegunungan, lautan, dan obyek-obyek wisata budaya lainnya. Dengan demikian setiap sektor hendaknya punya kaitan yang erat dengan antisipasi permasalahan lingkungan,

Ketiga, pendekatan masalah lingkungan dari aspek *media* lingkungan seperti tanah, air atau ruang. Tata guna dari media yang dipakai tersebut hendaknya direncanakan secara tepat dengan mengindahkan pelestarian lingkungan. Proyek pengembangan DAS, pengaturan tata guna lahan, perencanaan mintakat, atau penyusunan *master plan* dari pengembangan sebuah kota, merupakan sebagian dari penerapan pendekatan ini.

Keempat, masalah lingkungan tidak lepas dari *unsur-unsur penunjang*, misalnya pendidikan, pengembangan ilmu dan teknologi, pengaturan aparatur, atau pembebanan biaya terhadap konservasi lingkungan. Di dalam sistem pendidikan kita, ekologi hendaknya dimasukkan kedalam kurikulum karena ia menyangkut kesadaran warga negara untuk menjaga lingkungan hidupnya sendiri. Teknologi pengolahan limbah, daur ulang dari bahan-bahan yang *renewable*, pembinaan aparat, perlu terus dikembangkan. Untuk lingkungan yang terlanjur tercemar, kita harus mulai dengan pembebanan biaya pencemaran kepada pihak-pihak yang mencemarkan (*polluters-pay principle*).

Kelima, dari sudut *legalitas* kita harus menerapkan peraturan perundangan mengenai lingkungan secara tegas. Kita telah mempunyai sejumlah ketentuan-ketentuan formal dengan diundangkannya sejumlah peraturan, mulai Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah No.29 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Keputusan Menteri No. 49/MenKLH/6/1987 tentang Batas waktu Penyusunan Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan, Surat Edaran No.03/SE/MenKLH/6?1987 tentang Prosedur Penanganan Kasus Pencemaran Lingkungan Hidup, hingga Kep. No.02/menKLH/I/1988 tentang Pedoman Penetapan Buku untuk Lingkungan. Kini persoalannya tinggal bagaimana supaya peraturan-peraturan itu dilaksanakan secara konsekuen beserta pemberian sanksi-sanksinya

dengan tegas. Ini perlu mengingat bahwa pencemaran lingkungan bisa membawa akibat-akibat yang luas dan sangat berbahaya.

Sudah barang tentu para birokrat menanggung kewajiban moral yang besar terhadap masalah-masalah lingkungan karena merekalah yang memiliki kekuasaan untuk menentukan pengaturan proyek-proyek industri, perizinan lokasi, atau memberi sanksi-sanksi yang dijatuhkan bagi pencemar lingkungan. Sayangnya, masih banyak birokrat yang kurang memperhatikan masalah lingkungan atau silau dengan pihak-pihak yang mengutamakan kepentingan-kepentingan komersial. Kasus-kasus dampak negatif yang menimpa masyarakat akibat lingkungan yang tercemar oleh industri mulai sering terdengar terutama dikota-kota besar.

Kesadaran etis penting bagi para aparatur pemerintah supaya kepentingan rakyat benar-benar terlindungi. Sudah sering terjadi bahwa didalam memecahkan masalah-masalah lingkungan tim peneliti tidak menyertakan wakil-wakil dari korban pencemaran. Obyektivits penelitian sengaja dikorbankan demi terpenuhinya kepentingan oknum-oknum tertentu pihak-pihak perusahaan. Konspirasi yang tidak dilandasi itikad baik antara pengusaha, aparatur pemerintah, dan peneliti kerapkali terjadi, dan yang memikul akibatnya selalu rakyat kecil yang tak berdyaa.

Konflik kepentingan juga sering menghambat dilaksanakannya ketentuan Analisis Mengenai Dampak Lingkungana (AMDAL) secara

adil. Ketentuan perundang-undangan mengharuskan bahwa proyek-proyek yang memerlukan AMDAL adalah :

1. Prasarana jalan raya, pelabuhan, lapangan terbang
2. Industri dan *industrial estate*
3. Pembangkit energi dan distribusinya
4. Pertambangan (*strip mining*, lepas pantai)
5. Pemukiman (transmigrasi, perencanaan kota baru, perluasan kota)
6. Perubahan bentang-darat (*landscape*) seperti penebangan hutan
7. Penggunaan bahan kimia.

Dalam kenyatatannya dapat disaksikan bahwa belum semua proyek menggunakan AMDAL. Alasan yang sering dikemukakan ialah bahwa proyek yang bersangkutan terlalu kecil untuk mencemari lingkungan atau harus menggunakan AMDAL. Pemerintah dalam hal ini harus tegas dalam menerapkan peraturan-peraturan yang ada. Masalah yang kita hadapi adalah bagaimana memenuhi kebutuhan manusia, menjaga akselerasi pertumbuhan ekonomis, dan sekaligus menyasikannya dengan pelestarian flora dan fauna untuk kemaslahatan manusia. Habitat satwa liar yang kita miliki harus benar-benar dijaga untuk memelihara keseimbangan ekologis. Perencanaan pembangunan harus dilaksanakan dengan menimbang seluruh aspek yang terkait. Meskipun jumlah penduduk masih bertambah dan tekanan kepada lahan semakin besar, kita tetap dapat mengelolanya dengan baik jika alokasi lahan disusun sebaik-baiknya. Untuk menyelamatkan hutan

lindung perlu dibangun wilayah penyangga disekitarnya guna menampung kebutuhan penduduk yang mendesak ke kawasan hutan, sekaligus flora dan fauna. Untuk mencegah pencemaran industri perlu diterapkan berbagai teknologi daur ulang secara tepat. Metode-metode seperti *khlorinasi*, pengozonan, dan pemurnian air dengan karbon yang diaktifkan hendaknya dikembangkan terus menerus secara intensif. Demikian pula kebijakan-kebijakan untuk menetapkan peraturan bagi Pertamina untuk menyuling *unled fuel*, serta keharusan untuk memasang *exhaust emmision control* pada tiap kendaraan bermotor hendaknya mulai dipikirkan untuk mengendalikan pencemaran gas buang. Pada saat yang sama sanksi-sanksi yang diberikan kepada pabrik-pabrik yang mencemari lingkungan harus benar-benar membuat jera para pencemar itu, ini mesti dilakukan kalau kita tidak ingin bahwa pencemaran membawa kerugian lebh lanjut terhadap kesehatan masyarakat. Bukan tidak mungkin bahwa penyakit-penyakit kanker atau penyakit semacam “atai-atai” yang dulu hanya dijumpai di negara-negara industri seperti jepang akan meluas di Indonesia, kalau kita tidak mengantisipasinya sejak sekarang.

4.4 Pertanggungjawaban Administrasi

4.4.1 Pengertian (Konotasi)

Pertanggungjawaban biasanya diartikan sebagai proses antar pribadi yang menyangkut tindakan, perbuatan, atau keputusan seseorang dalam hubungannya dengan orang lain sehingga ia dapat menerima hak dan wewenang tertentu berikut sanksi yang menjadi

konsekuensinya. Akan tetapi dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung tiga konotasi :

- a) Pertanggungjawaban sebagai Akuntabilitas (*accountability*)
Akuntabilitas disini berperan jika suatu lembaga (*agency*) harus bertanggung jawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu. Sebagai demikian, maka terdapat dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas eksplisit (*answerability*) dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggungjawaban seorang pejabat negara manakala ia diharuskan untuk menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sedangkan akuntabilitas implisit berarti segenap aparatur negara secara implisit bertanggungjawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.
- b) Pertanggungjawaban sebagai Sebab-Akibat (*cause*)
Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga harus diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan (*the conduct of some affairs*). Pertanggungjawaban kausal yang eksplisit terdiri dari empat unsur, yaitu : sumber (*resource*), pengetahuan, pilihan, dan maksud (*purpose*). Keempat unsur ini harus ada di dalam mempertanggungjawabkan urusan publik. Jika salah satu unsur hilang maka pertanggungjawaban itu menjadi cacat. Sedangkan pertanggungjawaban kausal implisit adalah landasan

pokok bagi pelaksanaan suatu urusan, misalnya kebijakan (*virtue*) atau kesejahteraan (*welfare*) buat sesama.

c) Pertanggungjawaban sebagai Kewajiban (*obligation*)

Apabila seseorang bertanggung jawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa : 1) dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan pertanggungjawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut, 2) dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Maka secara luas pertanggungjawaban mengandung arti yang bermacam-macam, tergantung dari aspek mana kita melihatnya. Pertanggungjawaban etis tentunya berbeda dengan pertanggungjawaban rasional. Kalau pertanggungjawaban rasional dapat diangkat dari tindakan-tindakan nyata dan sanksi-sanksi yang diterapkan dapat dipaksakan oleh orang lain, sebaliknya pertanggungjawaban etis adalah sifatnya lebih abstrak dan sanksi-sanksi yang mengiringi hendak menyentuh langsung nurani manusia yang mewujudkan sikap, tindakan, dan keputusan tertentu. Kecuali itu pertanggungjawaban juga dapat dibedakan menurut jenjangnya. Sebagai contoh, di dalam organisasi kita mengenal pertanggungjawaban tingkat institusional, tingkat manajerial dan tingkat teknis. Pada tingkat institusional, organisasi berhadapan dengan keharusan untuk menjadi bagian dari sistem sosial yang lebih besar yang merupakan sumber dari “makna” legitimasi, atau

kelompok massa pendukung yang memungkinkan implementasi sasaran-sasaran organisasi tersebut. Pada tingkat manajerial, organisasi menjadi penengah diantara komponen-komponen teknis serta antara pejabat-pejabat operasional dengan para “pelanggan” atau pendukung di dalam lingkup tugas organisasi. Sedangkan pada tingkat teknis, organisasi berfokus pada kinerja efektif (*effective performance*) dari fungsi-fungsi yang terspesialisasi dan terinci.

Karena tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh para administrator menyangkut bangsa, negara dan masyarakat maka sangat wajar jika lingkup pertanggungjawaban yang mesti dipenuhinya juga sangat luas. Mereka harus menyadari bahwa selain tugas-tugas keseharian yang sifatnya teknis-prosedural, ada banyak makna lain yang berkenaan dengan kedudukannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Tanggungjawab yang ada di pundak setiap pejabat negara berasal dari otoritas, bidang, arah dan jenjang yang berbeda-beda. Kita tidak dapat menuntut tanggung jawab itu hanya dengan hukum dan aturan yang berlaku karena terkadang kodifikasi aturan tersebut tidak mampu menampung masalah-masalah kemasyarakatan yang begitu luas. Namun pertanggungjawaban internal saja juga tidak cukup. Ada saat dimana aparatur negara tidak tahu keputusan apa yang harus dipilihnya meskipun ia punya komitmen yang kuat terhadap kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, dalam pertanggungjawaban administrasi harus dilihat dari sudut internal maupun eksternal.

Betapapun masalah-masalah filosofis dalam kenegaraan tidak akan lepas dari kaitannya dengan masalah-masalah taktis yang berlangsung dalam lingkup negara, begitu pula sebaliknya.

Para pengambil keputusan negara mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu kepada seluruh warga negara karena mereka memang telah memperoleh sebagian dari hak yang sebelumnya merupakan hak individual. Rakyat atau warga negara merelakan sebagian kepentingannya untuk diserahkan kepada penguasa negara dan negara melalui aparturnya memperoleh hak untuk mengatur sebagian dari sisi hidup para warganya itu. Pengertian dari mengenai hak (*rights*) itu sendiri boleh jadi masih sangat problematis. Tidak ada satupun jawaban singkat yang memuaskan untuk menjawab tentang apa yang disebut hak. Salah satu ketaksaan (*ambiguity*) untuk pengertian ini antara lain muncul dari perbedaan penggunaan istilah “hak” secara umum atau secara khusus. Dalam pemakaian secara umum, pernyataan “saya punya hak untuk melakukannya.” Suatu hak dalam pengertian ini jelas tidak lepas dari pertimbangan moral. Ia merupakan suatu jenis pertimbangan yang dipergunakan untuk memenuhi pembenaran atas suatu arah tindakan. Namun kita juga dapat menggunakan kategori lain penggunaan istilah “hak” secara khusus dimana “saya punya hak untuk melakukannya,” berarti “saya punya suatu klaim moral untuk melakukannya.” Lagi-lagi kita mungkin masih bisa mempertanyakan tentang klaim moral itu sendiri. Tentunya klaim/tuntutan seperti itu beraneka ragam.

Salah satu cara untuk membedakan hak seseorang atas orang lain adalah dengan melihat sisi lain dari hak itu sendiri. Jika kamu mempunyai hak tertentu, lalu apa maknanya bagi situasi orang lain? Berdasarkan gagasan ini, maka ada empat macam hak yang akan diuraikan satu per satu dibawah ini :

a) Hak menuntut

Suatu hak bisa bersumber dari adanya tugas (*duty*) atau kewajiban seseorang terhadap orang lain. Jika Anda punya hak untuk tidak dianiaya, itu berarti bahwa saya punya kewajiban untuk tidak melakukan penganiayaan tersebut. Jika Anda punya hak untuk memperoleh upah dari pekerjaan Anda, berarti majikan Anda punya kewajiban untuk membayar upah tadi. Hak-hak yang berkorelasi dengan kewajiban-kewajiban seperti ini disebut dengan klaim, hak menuntut atau “hak” saja dalam arti khusus.

b) Kebebasan (*liberties*)

Adakalanya hak tertentu tidak mengandung kewajiban bagi orang lain. Dalam hal ini yang ada hanya suatu corak moralitas atau kekosongan tindakan yang sah (*legal vacuum*). Apabila Anda punya hak untuk memenangkan suatu balapan, itu bukan berarti bahwa pelari-pelari yang lain punya kewajiban untuk membiarkan anda memenangkan balapan tersebut. Ini sekedar berarti bahwa mereka tidak memperoleh hak untuk menuntut kemenangan yang tersedia – karena anda sudah memperoleh hak anti dengan memenangkan

balapan tadi. Hak-hak seperti ini disebut dengan kebebasan, hak kebebasan atau *privilege*/kekuasaan pribadi.

c) *Kekuasaan (power)*

Bila anda mempunyai hak untuk berkehendak, itu berarti bahwa anda punya kekuasaan untuk mengubah sebagian dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban orang lain di sekitar anda. Anda dapat membuat membuat seseorang menjadi pelaksana dengan berarti bahwa kamu memberikan kewajiban bagi seseorang tersebut. Dengan demikian, seseorang dapat membuat orang lain memberikan keuntungan pada dirinya. Apabila seseorang mempunyai kekuasaan, maka orang-orang lain akan punya suatu pertanggungjawaban. Dengan begitu, mereka bergantung pada kekuasaan yang kamu miliki.

d) *Kekebalan*

Sisi lain dari kekebalan adalah ketidakmampuan atau kurangnya kekuasaan. Jika kamu punya hak untuk tetap diam, itu berarti orang lain tidak punya kekuasaan untuk membuat kamu berbicara.

Tentu saja dalam kenyataan diatas kita akan sering menjumpai bahwa hak-hak seseorang berasal dari dua atau lebih corak pembedaan diatas. Namun untuk mencapai kemajuan dalam mengemukakan argumentasi-argumentasi moral, pembedaan diatas kiranya akan bermanfaat. Dari sini dapat dilihat bahwa kekuasaan seseorang atas orang lain atau hak kekebalan yang dimiliki oleh seorang pejabat negara melalui diskresi dan keputusan-keputusannya mengandung sisi lain

yang berupa lemahnya posisi pihak-pihak lain, dalam hal ini masyarakat luas. Sedangkan kita ketahui bahwa setiap manusia adalah pribadi, dan setiap manusia punya hak asasi. Jadi logis apabila kekuasaan administratif yang dipegang oleh pejabat-pejabat negara mengandung tuntutan moral yang demikian tinggi. Melalui akal sehat saja kita dapat mengatakan bahwa harkat manusia individual sama sekali bukan seperti makhluk tak bernyawa. Suatu kesalahan besar apabila kita memandang kaitan antara sekrup kecil dengan sebuah mesin raksasa. Masing-masing kita adalah penting, punya suatu nilai, suatu martabat yang berarti bahwa orang lain salah bila ia menghina dan memperlakuk kita. Kita dibenarkan untuk mempertahankan martabat karena itu memang menjadi milik kita. Dan apabila kita tidak memperolehnya, maka kita dibenarkan untuk merebutnya dengan paksaan. Inilah landasan pembenaran dari hak asasi yang dimiliki oleh setiap rakyat. Karena rakyat telah mengikhlaskan sebagian dari kedaulatannya kepada negara dan aparaturnya telah memperoleh hak-hak khusus yang menyangkut *privilege* rakyat, maka sudah menjadi kewajiban bagi aparaturnya untuk memenuhi hak-hak rakyat yang lainnya. Secara singkat dapat disebut hak-hak rakyat itu adalah berupa aspirasi dan kesejahteraan sosial.

4.4.2 Tipe Pertanggungjawaban

Pertanggungjawaban administrasi negara melibatkan sarana-sarana yang diperlukan oleh lembaga-lembaga publik beserta pegawai-pegawainya untuk mengelola kehendak yang berlainan dari dalam

maupun dari luar organisasi. Dilihat sebagai suatu strategi untuk mengelola kehendak (*expectation*), pertanggungjawaban administrasi negara mempunyai bentuk yang bermacam-macam. Ada empat sistem alternatif pertanggungjawaban publik, yang masing-masing berlandaskan pada variasi dalam dua faktor penting : (1) apakah kemampuan untuk merumuskan dan mengontrol kehendak-kehendak tersebut dipegang oleh kesatuan (entitas) tertentu di dalam atau di luar lembaga; dan (2) derajat pengawasan/kontrol yang diberikan atas entitas tersebut untuk merumuskan kehendak-kehendak lembaga itu. Saling mempengaruhi di antara dua dimensi ini sehingga menghasilkan empat tipe pertanggungjawaban :

2.1 Tipe-tipe sistem pertanggungjawaban

			Sumber Kontrol Lembaga	
			Internal	Eksternal
Derajat Kontrol atas Tindakan Lembaga	Tinggi	1. Birokratis	2. Legal	
	Rendah	3. Profesional	4. Politis	

Dari sisi dimensi pertama, manajemen kehendak-kehendak lembaga melalui mekanisme pertanggungjawaban itu membutuhkan adanya sumber kontrol otoritatif. Sumber kontrol internal bersandar pada otoritas inheren pada kaitan hirarki formal maupun kaitan sosial

informal di dalam lembaga tersebut. Sumber-sumber kontrol eksternal mencerminkan adanya perbedaan yang sama, otoritasnya dapat diperoleh dari tatanan-tatanan formal di dalam hukum atau kontrak-kontrak legal maupun praktek kekuasaan informal yang dipengaruhi kepentingan-kepentingan dari luar lembaga.

Unsur kedua dalam setiap sistem pertanggungjawaban adalah derajat kontrol atas pilihan-pilihan lembaga serta operasi-operasi yang dilaksanakan oleh sumber-sumber kontrol tersebut. Derajat kontrol yang tinggi mencerminkan kemampuan pengawas untuk menentukan jangkauan dan kedalaman tindakan yang dapat diambil oleh suatu lembaga negara dan aparaturinya. Sebaliknya, derajat atau diskresi bagi aparatur-aparatur tersebut.

Pertanggungjawaban birokratis adalah mekanisme yang secara luas dipakai untuk mengelola kehendak-kehendak lembaga negara. dengan ancaman ini, kehendak-kehendak administrator publik dikelola melalui pemusatan perhatian kepada prioritas orang-orang yang berada pada puncak hirarki birokrasi. Pada saat yang sama, pengendalian supervisi diterapkan secara intensif pada sebagian besar aktivitas lembaga. Fungsi sistem pertanggungjawaban birokratis melibatkan dua komponen utama : (1) kaitan yang terorganisasi dan absah antara seorang atasan dan bawahan di mana keharusan untuk mengikuti perintah tidak pertanyakan lagi, dan (2) suatu pengawasan melekat atau suatu sistem perwakilan dalam menentukan prosedur-prosedur baku dan aturan-aturan yang berlaku.

Pertanggungjawaban legal adalah mirip dengan bentuk birokratis karena ia juga melibatkan penerapan kontrol yang terus-menerus atas aktivitas administrasi negara. Namun berbeda dengan pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal berlandaskan pada keterkaitan antara antara pengawasan pihak-pihak di luar lembaga dengan anggota-anggota organisasi. Pihak luar tersebut adalah seorang individu atau suatu kelompok yang punya kekuatan untuk membebaskan sanksi-sanksi hukum atau menuntut kewajiban-kewajiban formal tertentu. Dalam istilah pembuatan kebijakan, pihak-pihak luar itu merupakan pembuat undang-undang sedangkan administrator publik berperan sebagai pelaksana.

Kaitan antara pengawas dan yang diawasi juga berbeda dengan yang terdapat dalam sistem pertanggungjawaban birokratis. Di dalam sistem birokratis, kaitan tersebut bersifat hirarkis dan tergantung kepada kemampuan atasan untuk memberi hadiah atau hukuman kepada bawahannya. Sedangkan dalam pertanggungjawaban legal keterkaitan yang terjadi adalah antara dua pihak yang relatif otonom dan disini melibatkan suatu kesepakatan formal di antara lembaga publik dan pengawasnya yang legal.

Pertanggungjawaban profesional, semakin diperlukan seiring dengan semakin banyak dan kompleksnya persoalan-persoalan teknis dalam pemerintahan. Dalam keadaan seperti ini, para pejabat publik harus punya landasan keterampilan tertentu dan lembaga-lembaga negara itu sendiri mesti punya pegawai-pegawai yang ahli untuk

melaksanakan solusi atas setiap permasalahan dengan tepat. Pegawai-pegawai itu diharapkan dapat mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan mereka guna memastikan pemimpin-pemimpin lembaga bahwa mereka telah melaksanakan pekerjaannya sebaik-baiknya. Jadi, pertanggungjawaban profesional dicirikan oleh penempatan kontrol atas aktivitas-aktivitas organisasional di tangan para pejabat yang punya kepakaran atau keterampilan khusus dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Oleh sebab itu, kunci dari sistem pertanggungjawaban profesional adalah differensiasi keahlian di dalam lembaga tersebut. Konflik sering muncul dari kenyataan bahwa meskipun otoritas senantiasa dikendalikan secara internal oleh lembaga, pranata-pranata profesional dari luar (melalui pendidikan dan standar profesi) mungkin secara tidak langsung mempengaruhi embuatan keputusan para pakar dalam lembaga pemerintahan tersebut.

Organisasi pertanggungjawaban profesional akan mirip dengan kebanyakan lembaga publik di mana seorang manajer membawahi sejumlah pekerja, tetapi di sini perbedaannya terletak pada keterkaitan mereka. Di dalam sistem pertanggungjawaban birokratis, kaitan kuncinya adalah proses supervisi yang ketat. Sebaliknya di dalam pertanggungjawaban profesional, kaitan sentral adalah serupa dengan yang terdapat antara orang awam yang memegang kekuasaan dan para pakar yang profesional; pimpinan lembaga mengambil peran sebagai penguasa awam dan para pekerja harus membuat keputusan-keputusan penting sesuai dengan kepakaran mereka.

Pertanggungjawaban politis merupakan sistem pertanggungjawaban yang sangat dibutuhkan bagi para administrator di negara-negara demokratis. Jika pengakuan (*deference*) terhadap kemampuan pakar merupakan karakteristik pertanggungjawaban profesional, maka daya tanggap (*responsiveness*) terhadap kepentingan publik merupakan karakteristik sistem pertanggungjawaban politis. Kaitan pokok dalam sistem seperti ini menggambarkan bahwa antara seorang wakil rakyat (dalam hal ini administrator publik) dengan warga pemilih (mereka yang merupakan muara pertanggungjawaban). Di dalam pertanggungjawaban politis, pertanyaan utamanya adalah “untuk siapa para administrator publik bertindak?” Sedangkan warga pemilih (*constituency*) yang mestinya diwakili antara lain masyarakat umum, pejabat-pejabat terpilih, kepala-kepala lembaga, klientel lembaga tertentu, kelompok-kelompok kepentingan khusus, dan generasi-generasi yang akan datang.

Kendatipun sistem pertanggungjawaban politis mungkin dapat membuka peluang bagi timbulnya favoritisme atau bahkan korupsi di sepanjang pelaksanaan program-program administrasi pemerintahan, ia juga dapat berfungsi sebagai basis bagi suatu pemerintahan yang lebih terbuka dan representatif. Kebutuhan akan pertanggungjawaban politis akan tercermin, misalnya dalam aturan-aturan tentang pertemuan yang terbuka, kebebasan dalam memperoleh informasi, serta hubungan antara pemerintahan pusat dan lokal.

Dalam sistem birokratis, kehendak dan harapan dikelola melalui suatu tatanan hirarkis yang berlandaskan pada keterkaitan supervisial; sistem pertanggungjawaban legal mengelola kehendak-kehendak melalui suatu keterkaitan kontraktual; sistem profesional bersandar pada pengakuan atas kepakaran; sedangkan sistem pertanggungjawaban politis menunjuk daya tanggap terhadap kehendak rakyat sebagai sarana penting untuk menangani keinginan-keinginan yang bermacam-macam tersebut.

Hal ini memperlihatkan bahwa lingkup pertanggungjawaban administrasi yang harus dijalankan oleh lembaga-lembaga negara beserta aparaturnya, memang demikian luas. Sekurang-kurangnya pertanggungjawaban di sini harus melibatkan sifat dari tugas-tugas lembaga (tingkat teknis), strategi manajemen yang diterapkan oleh pimpinan lembaga (tingkat manajemen) dan konteks institusional dari pelaksanaan kerja dalam lembaga tingkat institusional tersebut. Idealnya, organisasi sektor publik mesti melaksanakan mekanisme pertanggungjawaban yang sesuai dengan ketiga faktor ini secara serentak.

2.2 Pertalian di dalam sistem pertanggungjawaban

Type Sistem Pertanggungjawaban	Analogi Kaitan (Pengawas/Administrator)	Basis Pertalian
1. Birokratis	atasan/bawahan	Supervisi
2. Legal	pengatur/pelaksana/ pemimpin/agen	Perwalian
3. Profesional	awam/pakar	Pengakuan atas keahlian/kepakaran
4. Politis	pemilih/wakil	Daya tanggap terhadap warga pemilih

Dalam kenyataan masih sering kita lihat bahwa unsur keterpaduan dalam sistem pertanggungjawaban ini kurang diperhatikan. Ketika membangun jalan raya bebas hambatan, misalnya banyak administrator yang hanya melihat faktor-faktor teknis atau mempertimbangkan pertanggungjawaban profesional saja. Dampak tertutupnya interaksi antar komponen masyarakat akibat adanya jalan layang yang dipagari tersebut – yang merupakan penunjang bagi pertanggungjawaban politis – seringkali tidak diperhatikan. Ketika Tugu Monumen Nasional di Jakarta dibangun, banyak orang yang sependapat bahwa dimulainya proyek itu adalah untuk kepentingan politis bagi citra Indonesia di mata Internasional. Akan tetapi pengaruh buruk proyek-proyek mercusuar seperti itu agaknya belum dipikirkan. Ini merupakan contoh gambaran

dipotongnya sistem pertanggungjawaban legal dan diabaikannya sistem pertanggungjawaban profesional. Untuk organisasi dan aparatur publik, masalah yang sesungguhnya dihadapi oleh mereka bukan sekedar ada atau tidaknya sistem-sistem pertanggungjawaban administrasi, tetapi bagaimana pertimbangan antar masing-masing pertanggungjawaban itu. Agar tercipta suatu proses administrasi negara yang adil dan kondisi kerja yang dinamis, pemakaian seluruh aspek system pertanggungjawaban secara proporsional menjadi prasyarat yang sangat penting.

4.4.3 Penyalahgunaan Wewenang

Tidak mudah untuk menilai tindakan-tindakan seseorang, apakah sudah sesuai dengan norma etika atau belum. Apalagi kalau tindakan tersebut berproses melalui serangkaian keputusan yang panjang. Pada umumnya orang akan mengatakan bahwa suatu tindakan atau perilaku disebut bermoral sejauh itu tidak merugikan diri sendiri atau orang lain, mengarah kepada suatu kebaikan, dan sesuai dengan martabat kita sebagai manusia.

Kebanyakan orang akan sependapat bahwa setiap perbuatan yang merusak atau merugikan adalah salah. Sebagai contoh, perkosaan terhadap anak di bawah umur jelas merupakan tindakan yang merugikan. Ia tidak saja merusak anak secara fisik tetapi juga secara psikis karena tindakan tersebut tentunya akan mengganggu perkembangan jiwa anak tersebut. Di sini tindakan merugikan dapat

diartikan sebagai sesuatu yang dapat membuat menjadi lebih buruk. Tetapi bagaimana tentang hubungan antara suami dan istri, tentunya jika kita memakai prinsip absolut, tentunya jika seseorang menikah dengan orang lain dalam beberapa segi akan merugikan orang lain karena akan mengurangi kebebasan orang lain (dalam hal ini istri/suami) atas nama kehidupan kolektif rumah tangga. Hal ini memperlihatkan bahwa tindakan yang merusak/merugikan tidak selalu merupakan tindakan yang salah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa setiap perbuatan yang salah adalah merusak. Sebagian besar tindakan yang salah memang merusak, misalnya perkosaan, penganiayaan atau pembunuhan. Namun demikian ternyata logika keyakinan seperti ini (keyakinan bahwa semua hal akan dapat ditinjau dari sudut yang sama) juga bisa keliru. Sebagian besar orang pasti tetap berpendirian bawah membaca atau melihat buku porno, melakukan *incest* (hubungan seks dengan keluarga), menghina Tuhan, atau hal-hal semacam yang tidak merugikan orang lain adalah tindakan yang salah. Tindakan-tindakan yang dianggap salah ini disebut sebagai tindakan yang secara intrinsik salah (*intrinsically wrong*). Tindakan atau perilaku seperti itu lepas dari ada atau tidaknya pengaruh buruk atau hal-hal merugikan, yang menentukan salah atau tidaknya adalah nurani atau martabat manusia. Hal ini dapat dipahami sebagai *moralisme legal*. Konsep moralisme legal dapat dirumuskan dari dua sisi tuntutan yang menyangkut tindakan manusia, yaitu:

1. Sisi moralis, bahwa tindakan-tindakan tertentu memang secara intrinsik dapat disebut salah.
2. Sisi legal, bahwa tindakan-tindakan yang salah adalah tindakan-tindakan yang ilegal atau melawan hukum.

Maka salah satu kekuatan pokok dari aturan-aturan yang terdapat dalam etika dan moral adalah kemampuannya untuk menemukan kaidah-kaidah penting di luar aturan-aturan atau hukum yang berlaku. Urusan-urusan publik akan dapat mencapai tujuannya apabila konsep moralisme legal mendasari tindakan dan keputusan yang diambil oleh para pejabat. Pejabat hendaknya berangkat dari asumsi bahwa hukum dan aturan senantiasa terlambat jika dibandingkan dengan berkembangnya masalah-masalah baru dalam kehidupan masyarakat modern. Karena itu mereka harus siap untuk mengambil yurisprudensi baru dan kebijakan-kebijakan taktis berdasarkan cita-cita kebaikan masyarakat. Alangkah baiknya apabila para aparatur negara punya penilaian yang jeli terhadap persoalan-persoalan etis dalam kebijakan-kebijakan yang dilaksanakannya. Boleh jadi mereka akan dihadapkan pada perangkap masalah yang mengandung konsep-konsep utilitarianisme, pragmatisme atau paham-paham filosofis lainnya. Misalnya, pejabat mungkin harus mengesahkan tempat-tempat perjudian atau pelacuran, untuk alasan pembenarnya menarik pajak yang tinggi guna kepentingan masyarakat.

Masalahnya adalah bahwa alasan pembenar untuk kebijakan-kebijakan yang dianggap baik itu terkadang masih problematis. Untuk

menjawab pertanyaan-pertanyaan etis diperlukan analisis dan pemahaman yang mendalam serta kemampuan persuasi yang tinggi. Hukum yang melarang bunuh diri, perjudian, pemakaian helm pada pengendara sepeda motor, seringkali terbentur dengan masalah hak-hak pribadi. Tetapi sesungguhnya pelanggaran terhadap aturan-aturan seperti ini tidak hanya akan merugikan si pelanggar melainkan juga orang lain.

Dalam melaksanakan tugas-tugas mulia sebagai abdi masyarakat, para pejabat negara seringkali tidak dapat membedakan antara kepentingan pribadi, kelompok, partai, golongan atau kepentingan masyarakat. Ini mengakibatkan munculnya kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan norma etika maupun norma hukum. Dalam masalah tanah milik rakyat misalnya, pejabat seringkali mengacaukan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum dan menggunakan kekuasaannya untuk tujuan-tujuan yang berlawanan dengan kebutuhan masyarakat. Pelanggaran juga dapat dilakukan melalui penyelewengan prosedur yang telah ditentukan secara sengaja. Pemotongan gaji guru merupakan kasus yang paling sering kita dengar, dan merupakan bukti bahwa oknum pejabat tertentu tanpa rasa malu sering menyelewengkan, menyalahgunakan atau memainkan prosedur/aturan yang ada.

Cara-cara penyelewengan jabatan atau prosedur yang dilakukan oleh pejabat yang korup bisa sangat kasar sehingga jelas-jelas melanggar hukum. Tetapi tidak jarang cara-cara yang digunakan itu

demikian halus sehingga orang tidak mengira bahwa seorang pejabat telah menyelewengkan wewenang untuk kepentingan diri sendiri. Hanya dengan memakai analisis etis kita dapat melihat apakah suatu perbuatan dapat dibenarkan atau tidak. Pejabat negara juga akan sering menemukan adanya pertentangan antara tujuan dan cara yang dipakai. Perlu diingat bahwa bagaimana juga perspektif etis tidak pernah menghalalkan segala cara untuk meraih suatu tujuan, walau tujuan tadi baik. Kita dapat meninjau masalah-masalah yang menyangkut tindakan pegawai negeri dari berbagai segi. Berikut ini, menurut Flippo ada 10 bentuk penyalahgunaan wewenang yang mungkin dilakukan oleh seorang pegawai negara selama menjalankan tugas-tugasnya :

1. Ketidakjujuran (*dishonesty*)

Para pejabat negara selalu punya peluang untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak jujur dalam tugas-tugasnya. Berbagai pungutan liar atau penggelapan merupakan contoh yang paling nyata. Petugas yang mencari-cari kesalahan untuk menarik denda, penarik distribusi dan pajak yang mengantongi uang dengan memalsukan kuitansi. Penarikan komisi yang setengah memaksa, termasuk ke dalam bentuk-bentuk ketidakjujuran tersebut. Tindakan-tindakan semacam ini dapat disebut sebagai pencurian terselubung.

2. Perilaku yang buruk

Dalam peraturan-peraturan seringkai terdapat celah-celah yang memungkinkan para pejabat yang kurang punya dasar moral melakukan penyimpangan. Tindakan penyyuapan, pemberian uang sogok, atau suap merupakan contoh perilaku yang buruk.

3. Konflik kepentingan

Pejabat publik seringkali dihadapkan pada posisi yang dipenuhi oleh konflik kepentingan. Dalam situasi seperti ini, hukum kadangkala tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Pembayaran uang jasaoleh para kontraktor kepada pejabat pemerintah mungkin dianggap wajar kalau itu dilakukan secara sukarela. Tetapi jelas ada perbedaan normatif jika pemberian itu dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan yang hendak diambil pejabat tersebut. Di lain pihak, seorang pejabat mungkin tidak menerima uang pelicin secara langsung tetapi terkadang ia membuat keputusan-keputusan yang hanyan menguntungkan pribadi atau kelompoknya sendiri.

4. Melanggar peraturan perundangan

Seorang pejabat mungkin tidak pernah meminta uang sogo, uang pelicin dan semacamnya. Tetapi sangat boleh jadi bahwa tanpa sadar ia telah bertindak tanpa wewenang yang sah. Dia tidak melakukan tindakan-tindakan yang buruk tetapi dia telah melanggar peraturan perundangan yang berlaku.

5. Perlakuan yang tidak adil terhadap bawah

Seorang pegawai kerap kali diberhentikan oleh atasannya dengan alasan yang tidak berhubungan dengan tindakannya yang tidak efisien atau kesalahan lainnya. Mungkin pejabat yang berwenang itu memiliki alasan-alasan yang kuat untuk memberhentikan, tetapi bawahan yang bersangkutan mengetahui alasan-alasan tersebut setelah ia diberhentikan, bukan sebelumnya. Di sini pejabat tersebut telah menghapus peluang bawahan untuk memperbaiki diri, bahkan rasa suka atau tidak suka turut mempengaruhi tindakan pemberhentian tersebut. Kritik terhadap pimpinan dan pendapat atau tulisan di koran yang dimaksudkan untuk memperbaiki sistem pemerintahan, masih sering ditafsirkan secara keliru oleh pejabat-pejabat yang berkuasa, sehingga mereka main bentak atau main pecat saja.

6. Pelanggaran terhadap prosedur

Prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah kadang-kadang tidak tertulis dalam perundangan, tetapi sesungguhnya prosedur itu punya kekuatan seperti peraturan perundangan dan karena itu setiap instansi akan lebih baik jika melaksanakannya secara konsisten. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip yang berlaku berarti merongrong kewibawaan pemerintah, dan akan memungkinkan terjadinya pelanggaran yang lebih lanjut.

7. Tidak menghormati kehendak pembuat peraturan perundangan
Pejabat-pejabat negara dalam tindakannya telah sesuai dengan peraturan perundangan dan prosedur yang berlaku. Meskipun demikian bukan tidak mungkin bahwa mereka sebenarnya gagal dalam mengikuti kehendak pembuat peraturan. Peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk memelihara kepentingan umum. Inilah yang semestinya dipegang. Kalau stasiun TV milik pemerintah senantiasa mengiklankan produk perusahaan tertentu berulang kali sedangkan pihaknya tidak tahu sejauh mana kualitas produk tersebut yang sebenarnya, berarti ia telah menipu masyarakat yang juga berarti mengabaikan kepentingan umum.
8. Inefisiensi atau pemborosan
Inventaris dinas adalah milik negara yang juga berarti milik masyarakat luas. Karena itu pemborosan dana, waktu, barang atau sumber-sumber daya milik organisasi tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan adalah tindakan yang tidak dapat dibenarkan. Pemborosan yang diakibatkan oleh kekhilafan yang tidak disengaja, sampai batas-batas tertentu masih bisa dimaafkan. Namun pemborosan yang berulang-ulang dan jumlahnya besar tidak boleh dibiarkan.
9. Menutup-nutupi kesalahan
Pejabat publik seringkali menolak untuk memberikan keterangan yang sesungguhnya kepada badan-badan legislatif. Sikap-sikap non-kooperatif seperti ini biasanya terjadi karena pejabat merasa

bahwa penyimpangan-penyimpangan dalam organisasinya adalah tanggung jawabnya sendiri, sehingga badan legislatif kemudian diabaikan. Selain itu dalam organisasi mungkin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan berat, tetapi pejabat bisa saja menutup mata dari penyelewengan tersebut. Jelas ini merupakan tindakan yang melanggar norma etis.

10. Kegagalan mengambil prakarsa

Pejabat-pejabat sering gagal dalam membuat keputusan yang positif dalam melaksanakan kewenangan menurut hukum. Mereka bukan saja enggan bertindak tetapi juga gagal dalam mengambil prakarsa. Tidak adanya prakarsa dapat disebabkan oleh :

- a. Ketakutan terhadap kritik yang mungkin terlontar meskipun organisasi sangat memerlukan perbaikan.
- b. Perasaan tidak aman untuk berbuat karena enggan mengambil resiko
- c. Perasaan bahwa mengambil prakarsa berarti menambah pekerjaan.

Untuk seorang pejabat publik yang baik, alasan-alasan di atas seharusnya tidak menjadi halangan. Betapapun, organisasi-organisasi memerlukan perbaikan secara berkesinambungan dan itu membutuhkan prakarsa-prakarsa yang kreatif.

4.4.4 Latihan :

Mahasiswa diharapkan dapat menganalisis suatu kebijakan publik yang di amati (dapat melakukan praktikum di dalam organisasi publik yang menjadi pilihan pengamatan atau dengan mengkaji dari suatu website di internet).

4.5 Penutup

4.5.1 Tes Formatif

1. Batas-batas sistem suatu organisasi publik adalah yang tercantum di bawah ini kecuali :
 - A. Struktur Organisasi
 - B. Perilaku orang-orang dalam organisasi
 - C. Lingkungan organisasi
 - D. Teknologi organisasi
 - E. Sumberdaya organisasi
2. Ada beberapa cara untuk meninjau suatu sistem, sistem informasi dalam organisasi adalah termasuk dalam kategori:
 - A. Sistem terbuka
 - B. Sistem tertutup
 - C. Sistem yang dapat diramalkan
 - D. Sistem fisis
 - E. Sistem sederhana

3. Model dasar suatu sistem adalah adanya masukan, proses dan keluaran dan tidak memberikan kelengkapan untuk pengontrolan sistem, apakah yang diperlukan untuk pengontrolan suatu sistem yang perlu di tambahkan dalam modal dasar tersebut :
- A. *outcome.*
 - B. *Benefit*
 - C. *Impact*
 - D. *Feedback.*
 - E. *Planning.*
4. Sebagai tanggapan dalam perubahan lingkungan suatu organisasi publik, organisasi dapat melakukan perubahan terhadap unsur-unsur organisasi berikut ini kecuali :
- A. Sasaran organisasi
 - B. Nilai dan budaya organisasi
 - C. Perilaku pegawai organisasi
 - D. Teknologi organisasi
 - E. Lingkungan luar organisasi
5. Hal yang dapat di lakukan dalam mengurangi banyaknya informasi dapat dilakukan :
- A. mentaati hukum variasi
 - B. Melakukan tindakan korektif
 - C. melakukan tindakan pelaporan
 - D. menanbah keluaran
 - E. Mengurangi masukan.

4.5.2 Umpan Balik

Mahasiswa dapat menjawab pertanyaan dari test formatif di atas. Apabila kurang dari 80% maka mahasiswa diharapkan mempelajari kembali dengan mengacu pada buku rujukan dalam penulisan buku ajar ini.

4.5.3 Tindak lanjut

Apabila mahasiswa sudah dapat menjawab pertanyaan secara benar dengan penguasaan 80% sampai dengan 100% maka dapat melanjutkan pada materi selanjutnya.

4.5.4 Rangkuman

1. Suatu sistem adalah terdiri dari bagian-bagian yang saling bergantung untuk mencapai suatu tujuan. Model dasarnya adalah masukan, pengolahan dan keluaran.
2. Sistem informasi biasanya bersifat terbuka yang berarti system tersebut menerima masukan tidak terkontrol dari lingkungannya.
3. Sistem ada yang bersifat menentukan dan ada pula yang bersifat memungkinkan.
4. Cara menggolongkan suatu sistem didasarkan atas dua criteria (1) tingkat dapat diramalkan dan (2) tingkat kompleksitasnya.
5. Kontrol dalam sistem didasarkan atas umpan balik.

4.5.5 Kunci Jawaban tes formatif

1. C 2. A 3. D 4. E 5. B

DAFTAR PUSTAKA

Gie, The Liang. *Keadilan sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan dalam Negara Indonesia*. 1993. Yogyakarta: Liberty.

Kumorotomo, Wahyudi. *Etika Administrasi Negara*. 2011. Jakarta: PT Raja Grafindo

Nugroho, Riant. 2009. *PublikPolicy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Parsons, Wayne. 2006. *Publik Policy: Pentgantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana.

Thoha, Miftah. 1984. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali.



UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2016

ISBN 978-602-73643-4-3

