

## Pelaksanaan Etika Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Rini Irianti Sundary

Fakultas Hukum Unisba  
E-mail: riniirianti@yahoo.co.id

**Abstrak.** Penyimpangan etika banyak terjadi dalam setiap era pemerintahan, terlebih pada era reformasi saat ini. Etika Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang diwujudkan melalui fungsi pokok pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pengaturan atau regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Pengembangan etika pemerintahan sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi sejauh ini belum banyak usaha dilakukan untuk mengembangkannya. Tulisan ini dimaksudkan sebagai bentuk pengembangan etika birokrasi dengan cara menganalisis tentang pentingnya etika birokrasi yang merupakan tuntutan dan harus sesegera mungkin dilakukan. Hal tersebut sangat terkait dengan tuntutan tugas dari aparat birokrasi, agar dapat diterima dan dipercaya oleh masyarakat yang dilayani, diatur dan diberdayakan. Pada akhirnya, etika birokrasi sangat penting untuk diperhatikan dalam pengembangan dan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel karena etika birokrasi dapat dikatakan merupakan suatu ukuran dan sistem sensor untuk melihat kualitas pelayanan publik yang berkualitas dan relevan, melihat dimensi normatif dan reflektif setiap aparat dalam menjalankan tugas yang adil dan berfokus kepada pelayanan kepentingan publik.

Kata Kunci : Etika, Birokrasi, Pemerintahan, publik

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi adalah salah satu pilar yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan, yakni sebagai sarana untuk pencapaian cita-cita ideal suatu bangsa dan negara dalam upaya menyelenggarakan kesejahteraan masyarakatnya.

Birokrasi idealnya bertugas menghubungkan kepentingan negara dan masyarakat dengan satu komitmen pelayanan yang terus meningkat dari waktu ke waktu (Adig Suwandi: 2004:21). Terlebih lagi dalam situasi dan kondisi masyarakat yang mulai memiliki sikap kritis dan tuntutan global, maka tidak bisa tidak, birokrasi harus dapat melakukan peran dan fungsinya secara maksimal untuk tujuan akhirnya mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.

Era reformasi saat ini, banyak terjadi penyimpangan pada tubuh birokrasi baik penyimpangan dalam bentuk “korupsi, kolusi, maupun nepotisme” (KKN). Hal ini dapat terjadi berkaitan dengan etika. Etika Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sangat terkait dengan moralitas dan mentalitas aparat birokrasi dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang tercermin lewat fungsi pokok pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan, fungsi pengaturan atau regulasi dan fungsi pemberdayaan masyarakat.

Berbicara tentang Etika Birokrasi artinya berbicara tentang bagaimana aparat Birokrasi tersebut dalam melaksanakan fungsi tugasnya sesuai dengan ketentuan aturan yang seharusnya dan semestinya, yang pantas untuk dilakukan dan yang sewajarnya dimana telah ditentukan atau diatur untuk ditaati dilaksanakan.

Pengembangan etika pemerintahan sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi sejauh ini belum banyak usaha dilakukan untuk mengembangkannya. Dapat dikatakan baru lembaga peradilan dan kesehatan yang telah maju dalam pengembangan etika, seperti terefleksikan dalam etika kedokteran dan peradilan. Etika ini bisa jadi salah satu sumber tuntunan bagi para profesional dalam pelaksanaan pekerjaan mereka. Pengembangan etika pemerintahan ini tentunya menjadi satu tantangan bagi para sarjana dan praktisi administrasi publik dan semua pihak yang menginginkan perbaikan kualitas pemerintahan dan pelayanan publik di Indonesia.

### Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan mencoba membahas tentang:

1. Apa makna etika birokrasi terhadap tindakan-tindakan administrasi negara?
2. Perbuatan apa saja yang dikatakan menyimpang dari etika birokrasi?
3. Mengapa Etika Birokrasi dianggap suatu hal yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan?

### Tujuan Penulisan

Tulisan ini dimaksudkan untuk menganalisis tentang pentingnya etika birokrasi sebagai suatu hal penting yang menjadi tuntutan dan harus sesegera mungkin dilakukan. Hal tersebut sangat terkait dengan tuntutan tugas dari aparat birokrasi itu agar dapat diterima dan dipercaya oleh masyarakat yang dilayani, diatur dan diberdayakan.

## PEMBAHASAN

### 1. Makna Etika Birokrasi Terhadap Tindakan Administrasi Negara

Terminologi birokrasi menurut pendapat beberapa ahli pada dasarnya memiliki persamaan persepsi, meskipun dalam penyampaiannya bervariasi. Yahya Muhaimin mengemukakan bahwa birokrasi adalah: "keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu" (Yahya Muhaimin, 1998:21). Di tempat lain Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa

birokrasi memiliki 3 (tiga) arti, yaitu: (Seperti dikutip dari Siti Hidajatul Hidajah, 2004: 19)

- a. Birokrasi sebagai suatu tipe organisasi: artinya organisasi untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan-peraturan yang bersifat rutin, yaitu volume pekerjaan besar, akan tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan, merata dan stabil,
- b. Birokrasi sebagai sistem, artinya birokrasi adalah suatu sistem kerja yang berdasarkan kepada hubungan kerjasama antara jabatan (pejabat-pejabat) secara langsung kepada persoalannya dan secara formal serta berjiwa tanpa pilih kasih atau tanpa pandang bulu,
- c. Birokrasi sebagai jiwa kerja, dalam hal ini merupakan jiwa kerja yang kaku, sebab cara kerjanya seolah-olah seperti mesin, ditambah lagi dengan disiplin kerja yang ketat/keras dan sedikitpun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan atasan atau yang telah ditetapkan oleh peraturan-peraturan.

Dari pengertian-pengertian di atas, maka birokrasi dapat diartikan sebagai organisasi yang memiliki ikatan-ikatan dalam bentuk peraturan dengan semangat keadilan, merata dan stabil, serta diikat oleh sistem kerja yang secara spesifik mengatur pola hubungan dan pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) secara jelas antara pejabat dalam melaksanakan tugasnya dengan disiplin kerja yang sangat tinggi.

Secara teoretik, istilah birokrasi muncul pertama kali dikemukakan oleh Vincent de Gourmay pada abad ke-18. Kemudian pada abad ke-19, dengan semakin besarnya intervensi negara pada masalah-masalah kemasyarakatan, para ilmuwan, terutama di Jerman terbiasa menggunakan istilah *burokratie* untuk menggambarkan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh para pejabat. Di Inggris, istilah *bureaucracy* mulai dikenal di Inggris pada awal abad 19, bersamaan dengan munculnya pertentangan terhadap sentralisasi, dan upaya mengatasi kemiskinan dan peningkatan kesehatan masyarakat. (Soerjono Soekanto, 1983:150).

Birokrasi sebagai ilmu pengetahuan, diperkenalkan untuk pertama kali oleh Max Weber. Weber menulis banyak sekali tentang kedudukan pejabat dalam masyarakat

modern. Baginya kedudukan pejabat merupakan tipe penanan sosial yang makin penting. Ciri-ciri yang berbeda dari peranan ini ialah: pertama, seseorang memiliki tugas-tugas khusus untuk dilakukan. Kedua, bahwa fasilitas dan sumber-sumber yang diperlukan untuk memenuhi tugas-tugas itu diberikan oleh orang-orang lain, bukan oleh pemegang peranan itu. Dalam hal ini, pejabat memiliki posisi yang sama dengan pekerja pabrik, sedang Weber secara modern mengartikannya sebagai individu dari alat-alat produksi. Tetapi pejabat memiliki ciri yang membedakannya dengan pekerja: ia memiliki otoritas. Karena pejabat memiliki otoritas dan pada saat yang sama inilah sumbangannya, ia berlaku hampir tanpa penjelasan bahwa suatu jabatan tercakup dalam administrasi (setiap bentuk otoritas mengekspresikan dirinya sendiri dan fungsinya sebagai administrasi).

Bagi Weber membicarakan pejabat-pejabat administrasi adalah bertele-tele. Meskipun demikian konsep tersebut muncul pertama kalinya. Perwira Tentara, Pendeta, Manajer Pabrik semuanya adalah pejabat yang menghabiskan waktunya untuk menginterpretasikan dan memindahkan instruksi tertulis. Ciri pokok pejabat birokrasi adalah orang yang diangkat, bukan dipilih. Dengan menyatakan hal ini Weber telah hampir sampai pada definisi umumnya yang dikenakan terhadap birokrasi. Weber memandang Birokrasi sebagai birokrasi rasional atau ideal sebagai unsur pokok dalam rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial (Sarundajang, 2003).

Dari berbagai pengertian diatas dapat dikatakan bahwa birokrasi sesungguhnya dapat dipahami dan diberi pengertian sebagai suatu sistem kerja yang berlaku dalam organisasi yang mengatur interaksi sosial baik ke dalam maupun keluar. Secara spesifik birokrasi publik (pemerintahan) dapat dimaknai sebagai institusi atau agen pemerintahan yang dilengkapi dengan otoritas sistematis dan rasional dengan aturan-aturan yang lugas (*a system of authority relations defined by rationally developed rule*) (Chandler and Plano, 1982 dalam Hariyoso, 2002).

Aparatur birokrasi diharapkan dapat bekerja dengan penuh rasa tanggungjawab, kejujuran dan keadilan dijunjung, sementara, kenyataan yang terjadi sering terjadi

tindakan mereka yang dianggap kurang bermoral atau beretika, maka disitulah diharapkan adanya aturan yang dapat ditegakkan yang menjadi norma atau rambu-rambu dalam melaksanakan tugasnya, dan sesuatu yang diinginkan itu adalah Etika.

Etika, berasal dari bahasa Yunani yaitu Ethos yang artinya kebiasaan atau watak. Dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah *etiquette* (dalam bahasa Indonesia, etiket) yang berarti kebiasaan atau cara bergaul, berperilaku yang baik. Etika lebih merupakan pola perilaku atau kebiasaan yang baik dan dapat diterima oleh lingkungan, pergaulan seseorang atau suatu organisasi tertentu, pandangannya, seseorang dapat menilai apakah etika yang digunakan atau diterapkan itu bersifat baik atau buruk.

Aristoteles memberikan istilah *Ethica* yang meliputi dua pengertian yaitu etika meliputi Kesediaan dan Kumpulan peraturan, yang dalam bahasa Latin dikenal dengan kata *Mores* yang berarti kesusilaan, (lahir, tingkah laku), Kemudian perkataan *Mores* tumbuh dan berkembang menjadi moralitas yang mengandung arti kesediaan jiwa akan kesusilaan. Dengan demikian maka Moralitas mempunyai pengertian yang sama dengan Etika atau sebaliknya. Dalam hal ini, jika bicara tentang Etika Birokrasi, maka tidak terlepas dari moralitas aparat Birokrasi penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Etika merupakan instrumen dalam masyarakat untuk menuntun tindakan (perilaku) agar mampu menjalankan fungsi dengan baik dan dapat lebih bermoral. Ini berarti Etika merupakan norma dan aturan yang turut mengatur perilaku seseorang dalam bertindak dan memainkan perannya sesuai dengan aturan main yang ada dalam masyarakat agar dapat dikatakan tindakannya bermoral. (Haryanto, dari lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/21/12)

Dari beberapa pendapat yang menegaskan tentang pengertian Etika di atas jelaslah bahwa Etika terkait dengan moralitas dan sangat tergantung dari penilaian masyarakat setempat. Moral merupakan landasan normatif yang didalamnya mengandung nilai-nilai moralitas itu sendiri dan landasan normatif tersebut dapat pula dinyatakan sebagai Etika yang dalam Organisasi Birokrasi disebut sebagai Etika Birokrasi.

Etika secara umum dapat dibagi menjadi 2, yaitu:

1. Etika Umum, berbicara mengenai kondisi-kondisi dasar bagaimana manusia bertindak secara etis, bagaimana manusia mengambil keputusan etis, teori-teori etika dan prinsip-prinsip moral dasar yang menjadi pegangan bagi manusia dalam bertindak serta tolak ukur dalam menilai baik atau buruknya suatu tindakan. Etika umum dapat di analogkan dengan ilmu pengetahuan, yang membahas mengenai pengertian umum dan teori-teori.
2. Etika Khusus, merupakan penerapan prinsip-prinsip moral dasar dalam bidang kehidupan yang khusus. Penerapan ini bisa berwujud: Bagaimana saya mengambil keputusan dan bertindak dalam bidang kehidupan dan kegiatan khusus yang saya lakukan, yang didasari oleh cara, teori dan prinsip-prinsip moral dasar. Namun, penerapan itu dapat juga berwujud: Bagaimana saya menilai perilaku saya dan orang lain dalam bidang kegiatan dan kehidupan khusus yang dilatarbelakangi oleh kondisi yang memungkinkan manusia bertindak etis: cara bagaimana manusia mengambil suatu keputusan atau tidanaknya, dan teori serta prinsip moral dasar yang ada dibalikinya. Etika Khusus dibagi lagi menjadi dua bagian:
  1. Etika individual, yaitu menyangkut kewajiban dan sikap manusia terhadap dirinya sendiri.
  2. Etika sosial, yaitu berbicara mengenai kewajiban, sikap dan pola perilaku manusia sebagai anggota umat 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 sebagainya. 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 birokrasi terletak pada aras kategorial, sedangkan sebagai bagian Ilmu Pemerintahan, pada aras *philosophical*.

Etika menurut Bertens (Kartasapoetra, G, 1994: 8) adalah "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 seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi.

Mengacu kepada 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 dapat dijadikan 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, *merytal system*, *responsible*, *accountable*, dan *responsiveness*.

Akuntabilitas administrasi negara dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*Agencies*) dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan dari luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis, yaitu bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan harapan-harapan yang diselenggarakan oleh manajemen pemerintahan. Kedua derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para birokrat tadi.

Etika birokrasi juga berkaitan dengan etos kerja. Etos kerja merupakan masalah penting karena masalah ini agaknya masih menjadi titik kelemahan dalam upaya mencapai produktivitas pejabat publik yang tinggi. Dan Etika birokrasi merupakan salah satu wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya

dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara. Etika administrasi negara di samping digunakan sebagai pedoman, acuan, referensi administrasi negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menentukan sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Akhirnya, persoalan kode etik menjadi pelengkap yang penting dalam kajian etika administrasi. Unsur-unsur administrasi negara bukan hanya pejabat-pejabat yang memiliki otoritas tinggi untuk membuat keputusan strategis tetapi juga aparat-aparat teknis yang langsung berhadapan dengan tugas-tugas yang sangat teknis. Oleh karena itu, kode etik atau kode-kode etik administrasi juga berlaku bagi pejabat-pejabat yang membidangi pekerjaan-pekerjaan operasional, ketatausahaan, atau administrasi dalam arti sempit.

Masalah etika negara merupakan standar penilaian etika bagi administrasi negara mengenai tindakan administrasi negara yang menyimpang dari etika administrasi negara (mal administrasi) dan faktor yang menyebabkan timbulnya mal administrasi dan cara mengatasinya. Penegakan hukum sangat membutuhkan adanya akuntabilitas dari birokrasi dan manajemen pemerintahan sehingga penyimpangan yang akan dilakukan oleh birokrat-birokrat dapat terlihat dan terpantau dengan jelas. Akuntabilitas juga akan memudahkan upaya menata ulang manajemen pemerintahan Indonesia yang sehat dan berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance* dan berasaskan nilai-nilai etika birokrasi.

## 2. Bentuk Penyimpangan Terhadap Etika Birokrasi

Bentuk-bentuk tindakan yang menyimpang dan tidak memperhatikan etika birokrasi adalah korupsi dengan berbagai bentuk, kolusi dan nepotisme yang telah sejak lama menodai penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa etika birokrasi telah banyak 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 birokrasi yang mendasari baik buruknya suatu penyelenggaraan negara, dan kemudian etika administrasi negara sebagai bagian dari birokrasi tersebut sangat menentukan bagaimana etika kehidupan berbangsa, khususnya etika politik dan pemerintah.

Dalam tulisan ini, kajian terhadap bentuk pelanggaran etika lebih didasarkan kepada kajian hukum administrasi negara, tanpa mengabaikan peraturan perundang-undangan pidana yang juga telah memberikan bentuk konkrit dalam sistem sanksinya. Korupsi dapat diartikan sebagai bentuk perbuatan menggunakan barang publik, bisa berupa uang dan jasa, untuk kepentingan memperkaya diri, dan bukan untuk kepentingan publik. Dilihat proses terjadinya perilaku korupsi ini dapat dibedakan ke dalam tiga bentuk, yaitu Gratifikasi, penyuapan dan nepotisme (*Graft, Bribery, dan nepotism*).

Gratifikasi atau *Graft*, merupakan korupsi yang bersifat *internal*. Artinya korupsi yang dilakukan tanpa melihat pihak ketiga. Seperti menggunakan atau mengambil barang kantor, uang kantor, jabatan kantor untuk kepentingan diri sendiri. Korupsi ini terjadi karena mereka mempunyai kedudukan dan jabatan di kantor tersebut. Dengan wewenangnya, para bawahan tidak dapat menolak permintaan atasannya. Menolak atau mencegah permintaan atasannya dianggap sebagai tindakan yang tidak loyal terhadap atasan.

Sering terjadi, sebelum atasan minta, bawahan sudah menyiapkan segala sesuatu yang dibutuhkan oleh atasan. Misalnya ada seorang pejabat (di daerah) yang mau mengadakan resepsi pernikahan anaknya (yang notabene tidak ada hubungannya sama sekali dengan jabatannya), maka segala sesuatu yang diperlukan untuk keperluan tersebut telah dicukupi oleh anak buahnya, bahkan panitia pestapun dibentuk sesuai dengan bidang kewenangan masing-masing anak buahnya di instansi yang dipimpinnya. Contoh tersebut termasuk tindakan korupsi berupa gratifikasi atau "graft".

Sementara (penyogokan, penyuapan atau *bribery*, merupakan tindakan korupsi yang melibatkan orang lain diluar dirinya

(instansinya). Karenanya korupsi ini sering disebut dengan korupsi yang bersifat eksternal. Artinya tindakan korupsi tadi tidak akan terjadi jika tidak ada orang lain, yang melakukan tindakan penyuapan, penyogokan terhadap dirinya. Tindakan pemberian sesuatu (penyogokan, penyuapan, pelicin), dimaksudkan agar dapat memengaruhi objektivitas dalam membuat keputusan, atau keputusan yang dibuat akan menguntungkan pemberi, penyuap, atau penyogok.

Pemberian sesuatu (penyogok, penyuap, pelicin) dapat berupa uang, materi, tapi bisa juga berupa jasa. Korupsi semacam ini sering terjadi pada dinas/instansi yang mempunyai tugas pelayanan, menerbitkan surat izin, rekomendasi, dan lain sebagainya. Pelayanan yang diberikan seringkali dihambat, tidak lancar, bukan karena sistem dan prosedurnya, tapi karena disengaja oleh oknum birokrat. Sehingga mereka yang berkepentingan, lebih suka melalui calo, atau dengan cara memberi pelicin berupa uang untuk menyuap, menyogok, agar urusannya menjadi lancar.

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

Korupsi di atas adalah korupsi yang dilihat dari proses terjadinya. Namun dilihatnya dari sifatnya korupsi dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu korupsi individualis dan korupsi sistemik.

Korupsi individualis, merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa orang dalam suatu organisasi dan berkembang suatu mekanisme muncul, hilang dan jika ketahuan pelaku korupsi akan terkena hukuman, bisa berupa dijauhi, dicela, disudutkan, dan bahkan diakhiri nasib kariernya. Perilaku korupsi ini dianggap oleh kelompok

(masyarakat) sebagai tindakan yang menyimpang, buruk, dan tercela.

Korupsi sistemik, berbeda dengan korupsi individualisme. Korupsi sistemik merupakan suatu korupsi ketika yang melakukan korupsi adalah sebagian besar (kebanyakan orang) dalam suatu organisasi (melibatkan banyak orang). Dikatakan sistemik, karena tindakan korupsi ini bisa diterima sebagai sesuatu yang wajar/biasa (tidak menyimpang) oleh orang yang berada di sekitarnya dan merupakan bagian dari suatu realita.

Dalam hal perbuatan itu diketahui oleh penegak hukum, maka diantara mereka yang terlibat saling melindungi, menutup-nutupi, dan mendukung satu sama lain untuk menyelamatkan orang yang ketahuan tadi. Hal ini disebabkan diantara mereka tidak ingin instansinya tercemar, sehingga walaupun mereka tahu ada tindakan korupsi mereka lebih baik "diam", daripada mereka akan dikucilkan, dan menjadi saksi dalam perkara atas tindakan korupsi tadi. Bahkan mereka telah menganggap sesuatu yang wajar-wajar saja, karena memang yang bersangkutan berada atau menjabat pada jabatan yang memberikan banyak kesempatan untuk melakukan perbuatan curang dengan memanfaatkan jabatannya.

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

Nilai-nilai etika birokrasi tadi sebagaimana digambarkan diatas, jika betul-betul sudah menjadi suatu "norm" yang harus diikuti dan dipatuhi bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, maka akan dapat mencegah timbulnya tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam tubuh birokrasi publik kendatipun tidak ada lembaga pengawasan sebagaimana

yang telah disebutkan di atas. Namun diakui, bahwa etika birokrasi tersebut belum cukup untuk menjamin tidak terjadi perilaku korup, kolusi dan nepotisme pada tubuh birokrasi. Terdapat hal yang paling penting dan yang terpenting adalah kembali kepada kepribadian dari masing-masing pelaku (manusianya).

Dengan kata lain kontrol internal dalam bentuk keimanan dan keagamaan yang melekat pada diri manusianya. Mereka tidak akan melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme manakala mereka mengetahui dan menyakini bahwa perbuatan tersebut merupakan suatu tindakan yang tidak baik, tercela dan tidak terpuji terutama jika dilihat dari nilai keyakinan dan keagamaan yang mereka anut. Dari sisi ajaran Islam, setiap sikap, perbuatan, dan tingkah laku para pejabat pemerintah itu harus dipertanggungjawabkan kelak kepada ALLAH SWT. Walaupun mungkin mereka bisa lolos dari pertanggungjawaban duniawi (tidak bisa dicela, disingkirkan, dan diakhiri nasib kariernya ketika perbuatannya diketahui), namun pertanggungjawaban dihadapan ALLAH SWT, tidak akan bisa dihindari. Dengan adanya "kontrol internal" yang kuat pada diri manusia akan dapat mencegah.

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

Di samping hal-hal yang berkaitan dengan tindakan-tindakan administrasi negara yang menyimpang, perlu juga diungkapkan hal-hal yang semestinya tidak dilakukan oleh aparat pemerintah, yakni:

1. Ikut serta dalam transaksi bisnis pribadi atau perusahaan swasta untuk keuntungan pribadi dengan mengatasnamakan jabata kedinasan.

2. Menerima segala sesuatu hadiah dari pihak swasta pada saat ia melaksanakan transaksi untuk kepentingan dinas.
3. Membicarakan masa depan peluang kerja diluar instansi pada saat it berada dalam tugas-tugas sebagai pejabat pemerintah.
4. Membocorkan informasi komersial atau ekonomis yang bersifat rahasia kepada pihak-pihak yang tidak berhak.
5. Terlalu erat berurusan dengan orang-orang diluar instansi pemerintah yang dalam menjalankan bisnis pokoknya tergantung dari izin pemerintah. (Nurhandiantomo, 2009:6)

Dengan demikian jelas bahwa Etika Birokrasi sangat terkait dengan perilaku dan tindakan oleh aparat birokrasi tersebut dalam melaksanakan fungsi dan kerjanya, apakah ia menyimpang dari aturan dan ketentuan atau tidak, untuk itu perlu aturan yang tegas dan nyata, sebab berbicara tentang Etika biasanya tidak tertulis dan sangsinya berupa sangsi sosial yang situasional dan kondisional tergantung tradisi dan kebiasaan masyarakat tersebut.

### 3. Pentingnya Etika Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Etika Birokrasi sangat penting untuk diperhatikan dalam pengembangan dan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel dengan alasan:

Pertama: masalah-masalah yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah yang semakin kompleks seiring dengan perkembangan masyarakat. Semakin meningkatnya modernitas masyarakat tersebut telah melahirkan berbagai masalah-masalah publik yang semakin banyak dan kompleks yang menuntut birokrasi pemerintah dapat menyelesaikannya sesuai dengan harapan masyarakat. Dalam memecahkan masalah yang berkembang birokrasi seringkali tidak dihadapkan pada pilihan-pilihan yang jelas seperti baik dan buruk, hitam atau putih Tak jarang dalam penyelesaian suatu permasalahan, para pejabat birokrasi dihadapkan pada pilihan yang sulit, antara pilihan pertama baik dengan pilihan ke dua yang baik juga, tetapi masing-masing memiliki implikasi yang saling berbenturan satu sama lain.

Dalam hal ini dapat diambil contoh dalam kasus pembebasan tanah untuk

kepentingan umum. Pilihan yang dihadapi oleh para pejabat birokrasi seringkali bersifat dikotomis dan dilematis. Mereka harus memilih antara memperjuangkan program pemerintah dan memperhatikan kepentingan masyarakatnya. Masalah-masalah yang ada dalam "grey area" seperti ini akan menjadi semakin banyak dan kompleks seiring dengan meningkatnya modernitas masyarakat. Pada kondisi seperti ini, maka pengembangan etika birokrasi dapat difungsikan sebagai "policy guidance" kepada para pejabat birokrat untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya.

Kedua, keberhasilan pembangunan yang telah meningkatkan dinamika dan kecepatan perubahan dalam lingkungan birokrasi. Dinamika yang terjadi dalam lingkungan tentunya menuntut kemampuan birokrasi untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian, agar tetap tanggap terhadap perubahan yang terjadi dalam lingkungannya. Kemampuan untuk bisa melakukan penyesuaian itu menuntut *discretionary power* yang besar. Penggunaan kewenangan untuk melakukan direksi ini hanya akan dapat dilakukan dengan baik kalau birokrasi memiliki kesadaran dan pemahaman yang tinggi mengenai besarnya kekuasaan yang dimiliki dan implikasi dari penggunaan kekuasaan itu bagi kepentingan masyarakatnya. Kesadaran dan pemahaman yang tinggi mengenai kekuasaan dan implikasi penggunaan kekuasaan itu hanya dapat dilakukan melalui pengembangan etika birokrasi.

Etika dapat dikatakan sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan dalam kehidupan berbangsa. Etika, khususnya yang berkaitan dengan perilaku birokrasi 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.

Pada pemerintahan yang bersih (*clean good governance*) terkait dengan *Law enforcement* dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari

etika Administrasi publik (*mal administration*) yang akan mengabaikan *Law Enforcement*. *Law Enforcement* pada birokrasi pemerintahan bertujuan untuk:

1. Menempatkan birokrat-birokrat pemerintah dari pemerintahan, yang ditentukan oleh kualitas sumber daya aparaturnya.
2. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan sistem pemerintahan yang harus diberlakukan.
3. Kelembagaan yang dipergunakan oleh birokrat-birokrat pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berahlak, berwawasan (*visionary*), demokratis dan responsif terhadap revitalisasi penataan ulang pemerintahan Indonesia (*Reinventing government*).

Pembicaraan tentang kode etik bagi orang-orang yang bekerja dalam tugas-tugas administrasi negara menimbulkan konsekuensi dari pengertian kode etik itu sendiri. Mengingat bahwa kode etik biasanya dikaitkan dengan suatu kode khusus. Kedudukan etika administrasi negara/ birokrasi 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. Hal yang pertama-tama perlu diingat ialah bahwa kode etik tidak membebaskan sanksi hukum atau paksaan fisik. Kode etik dirumuskan dengan asumsi bahwa tanpa sanksi-sanksi atau hukuman dari pihak luar, setiap orang tetap menaatinya. Jadi dorongan untuk mematuhi perintah dan kendali untuk menjauhi larangan dalam kode etik bukan dari sanksi fisik melainkan dari rasa kemanusiaan, harga diri, martabat, dan nilai-nilai filosofis.

Kode etik juga merupakan hasil kesepakatan atau konvensi suatu kelompok sosial. Kode etik adalah persetujuan bersama, yang timbul dari diri anggota itu sendiri untuk lebih mengarahkan perkembangan mereka, sesuai dengan nilai-nilai ideal yang diharapkan. Dengan demikian pemakaian kode etik tidak terbatas pada organisasi-organisasi yang personilnya memiliki keahlian khusus. Pelaksanaan kode etik tidak terbatas pada kaum profesi karena sesungguhnya setiap jenis pekerjaan dan setiap jenjang keputusan mengandung konsekuensi moral. Dari sini dapat diketahui bahwa

lingkup etika birokrasi adalah pada penentuan nilai dalam proses birokrasi.

Etika administrasi negara sangat erat berkaitan dengan etika kehidupan berbangsa. Administrasi negara tidak hanya terbatas pada kumpulan sketsa yang digunakan untuk membenarkan kebijakan pemerintah atau hanya terbatas pada suatu disiplin ilmu saja - *putting the ideas* (P. Drovín, 2000: 11) tetapi lebih dari itu, administrasi negara sebagai suatu upaya untuk menaruh perhatian - *concern* terhadap pelaksanaan suatu konstitusi ketimbang upaya membuatnya.

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

Etika sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan dalam kehidupan berbangsa. Khususnya dalam kehidupan politik dan pemerintahan. 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 birokrasi tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka dapat menimbulkan ketidak seimbangan yang berujung pada masalah-masalah kompleks yang sulit diselesaikan. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi ternyata harus terpuruk, karena faktanya

hampir semua pejabat politik dan pemerintah lebih banyak memikirkan kepentingan diri pribadi dan kelompoknya.

Dalam etika birokrasi publik, setidaknya ada tiga perhatian (*concern*), antara lain: (Yahya Muhaimin, 1998)

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 ketiga hal yang harus diperhatikan dalam etika birokrasi publik tersebut, dapat dilihat adanya suatu sistem sensor yang menandai keberadaan etika dalam birokrasi. Etika birokrasi dapat dikatakan merupakan suatu ukuran dan sistem sensor untuk melihat kualitas pelayan publik berkualitas dan relevan, melihat dimensi normatif dan reflektif sudah berjalan baik atau tidak dalam menjalankan suatu institusi yang adil dan berfokus kepada pelayanan kepentingan publik.

## PENUTUP

### Simpulan

Berdasarkan kajian dan analisis terhadap etika birokrasi yang telah diuraikan di atas, maka sebagai simpulan dari tulisan ini adalah:

1. Etika Birokrasi memiliki makna sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan administrasi negara dalam organisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat.
2. Bentuk-bentuk tindakan yang menyimpang dan tidak memperhatikan etika birokrasi adalah korupsi, kolusi dan nepotisme. Korupsi dapat diartikan sebagai bentuk perbuatan menggunakan barang publik, bisa berupa uang dan jasa, untuk kepentingan memperkaya diri, dan bukan untuk kepentingan publik. Korupsi, kolusi dan nepotisme sering terjadi pada dinas/instansi yang mempunyai tugas pelayanan, menerbitkan surat izin, rekomendasi, dan lain sebagainya.

3. Etika Birokrasi sangat penting untuk diperhatikan dalam pengembangan dan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, tanggap dan akuntabel karena Etika birokrasi dapat dikatakan merupakan suatu ukuran dan sistem sensor untuk melihat kualitas pelayan publik berkualitas dan relevan, melihat dimensi normatif dan reflektif sudah berjalan baik atau tidak dalam menjalankan suatu institusi yang adil dan berfokus kepada pelayanan kepentingan publik.

## SARAN

Dengan melihat semua fakta yang terjadi, maka sebagai rekomendasi, dalam tulisan ini disarankan:

1. Perlu adanya kesadaran bagi seluruh rakyat Indonesia akan pentingnya etika birokrasi yang mendasari baik buruknya suatu penyelenggaraan negara, dan kemudian etika administrasi negara sebagai bagian dari birokrasi tersebut sangat menentukan bagaimana etika kehidupan berbangsa, khususnya etika politik dan pemerintah.
2. Dalam pelaksanaan etika birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, perlu diperhatikan perihal sangsi yang menyertainya, karena Etika pada umumnya tidak ada sangsi fisik atau hukuman tetapi berupa sangsi sosial dalam masyarakat, seperti dikucilkan, dihujat dan yang paling keras disingkirkan dari lingkungan masyarakat tersebut, sementara bagi aparat birokrasi terkadang sangsi tersebut tidak terlalu efektif, karena ada keengganan atau kesungkaman masyarakat yang terpengaruh oleh budaya patron, sehingga perlu dipertimbangkan agar ada lembaga formal yang khusus mengawasi etika pejabat pemerintah yang berkaitan dengan tugas birokrasi, seperti adanya lembaga Komisi Yudisial untuk bidang peradilan.

## Daftar Pustaka

- Abdul Gani, Yusra Habib. 2009. *Self government: Study Tentang Perbandingan Desain Administrasi Negara*. Jakarta: Paramedia Press
- Adig Suwandi, 2004, *Perampingan Birokrasi PEMDA*, Harian Pagi
- H. A. Widjaja, 2009, *Etika Pemerintahan*, Edisi kedua, Jakarta, Bumi Aksara, J. Pangestu, Drs. Hazil, 1977. *Management*. Bandung: PT Ghalia Indonesia.
- Kartasapoetra, G. 1994, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Jakarta, Rineka Cipta
- Nurhadiantomo, 2009, *Birokrasi, Kepemimpinan dan Perubahan Sosial Di Indonesia*, Surakarta, Hapsara
- Osborn, David dan Plastrik, Peter, 2007, *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta, PPM
- P. Drovin, Eugene dan H. Simmons, Robert, 2000, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*, Jakarta, Prestasi Pustakaraya
- Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta, PT Rajawali
- Sarundajang, 2007, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Siti Hidajatul Hidajah, 2004, *Birokrasi & Pembentukan Civil Society*, Surabaya, Pukab Hali
- Sondang P. Siagian, M. P. A, 2008. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Soerjono Soekanto, 1993, *Beberapa teori Sosiologi tentang Struktur Masyarakat*, Jakarta, CV Rajawali
- Yahya Muhaimin, 1998, *Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia*, Prisma, Jakarta
- Sumber lain: [lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/21/12](http://lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/21/12)