
MORAL DAN ETIKA BIROKRASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Dera Izhar Hasanah¹

Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Bale Bandung
zifanigabriela@yahoo.com

ABSTRAK

Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya public interest atau kepentingan publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki “tanggung jawab” atau responsibility. Dalam memberikan pelayanan kepada publik ini, pemerintah diharapkan dapat melaksanakannya secara profesional dan menjunjung tinggi nilai moral dan etika.

Kata Kunci: moral, etika, birokrasi dan pelayanan publik

ABSTRACT

The basic reason why public services should be given is the existence of public interest or public interest that must be fulfilled by the government because it is the government that has "responsibility" or responsibility. In providing services to the public, the government is expected to be able to implement it professionally and uphold moral and ethical values.

Keywords: moral, ethics, bureaucracy and public service

¹ Penulis merupakan Dosen Tetap Yayasan pada FISIP Universitas Bale Bandung (UNIBBA) dengan konsentrasi keilmuan pada bidang administrasi publik dan Ilmu Sosial. Saat ini aktif mengajar pada mata kuliah Dasar-dasar Ilmu Sosial, Administrasi Pertanahan, serta Perbandingan Sistem Pemerintahan.

PENDAHULUAN

Birokrasi memang diharapkan berperan besar dalam pelaksanaan seluruh rencana negara yang telah diputuskan dalam kebijakan publik. Dalam kehidupan bernegara, birokrasi menjadi aktor yang berperan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan. Namun dalam praktek pemerintahan negara peran birokrasi seringkali diragukan untuk dapat menghidupkan dan mendinamisasikan proses demokratisasi. Birokrasi Indonesia adalah institusi yang lebih banyak menghabiskan ketimbang menghasilkan. Sebagai sarang korupsi dan pencurian, birokrasi adalah penyumbang terbesar krisis finansial negara. Benar-benar sebuah ironi yang konyol kalau negara menderita krisis tetapi para pengelolanya bisa hidup kaya dan mewah.

Salah satu penyebab runtuhnya legitimasi birokrasi dimata rakyat adalah karena birokrasi tidak dijalankan secara rasional, dimana birokrasi mengabaikan sikap impersonalitas dalam pelaksanaan tugas. Fenomena tindakan-tindakan penyelewengan perilaku birokrasi dalam paradigma etika dapat dijumpai dimana-mana, penyebabnya mungkin karena birokrasi tidak dapat menempatkan diri sebagai institusi yang memperjuangkan kepentingan publik. Beberapa fenomena mengenai birokrasi yang buruk penuh dengan unsure KKN, sentralistik, berbelit-belit dan kekuasaan yang berlebih-lebihan Nampak dalam perilaku birokrasi pada semua sektor pelayanan publik pemerintahan.

Persoalannya yang terjadi pada perilaku birokrasi sampai saat ini, hampir semua tindakan-tindakan penyelewengan bermuara pada tidak dijalankannya prinsip-prinsip etika dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Masyarakat yang semakin kritis dan berani untuk mengajukan keinginan, tuntutan dan aspirasinya, serta melakukan kontrol atas kinerja pemerintah. Masyarakat semakin berani menuntut birokrasi publik untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dengan demikian sangatlah menarik untuk dikaji lebih lanjut yang disusun dalam bentuk makalah dengan judul “Moral dan Etika dalam Pelayanan Publik”

PERMASALAHAN DAN PEMBAHASAN

Berbagai faktor sebagai penyebab para birokrat melakukan tindakan penyimpangan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, salah satu halnya adalah mengabaikannya prinsip-prinsip etika dan moral sehingga muncullah mal-administrasi. Ada dua faktor sebagai sumber penyebab timbulnya mal-administrasi yaitu: *pertama*, faktor internal yakni faktor pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi, misalnya niat, kemauan, dan dorongan yang tumbuh dalam pribadi orang; *kedua*, faktor eksternal yaitu faktor yang berada diluar diri pribadi orang yang melakukan tindakan mal-administrasi, misalnya lemahnya peraturan, lemahnya pengawasan, dan lingkungan kerja yang memungkinkan kesempatan untuk melakukan tindakan mal-administrasi.

Menurut Widodo (2001:259), mal-administrasi merupakan suatu praktek yang menyimpang dari etika dan moral administrasi yang menjauhkannya dari pencapaian tujuan administrasi. Sedangkan Nigro dan Nigro dalam Widodo (2001:259-262), mengemukakan terdapat delapan bentuk mal-praktek (mal-administrasi) yaitu:

1. Ketidak-jujuran (*dishonesty*), yaitu suatu tindakan administrasi yang tidak jujur. Misalnya; mengambil uang dan barang publik untuk kepentingan sendiri, menerima uang suap dari langganan (*client*), menarik pungutan liar, dan sebagainya. Dikatakan ketidak-jujuran karena tindakan ini berbahaya dan menimbulkan ketidak-percayaan (*dis-trust*), dan merugikan kepentingan organisasi atau masyarakat.
 2. Perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), pegawai (administrator publik) mungkin saja melakukan tindakan dalam batas-batas yang diperkenankan hukum, tetapi tindakan tersebut dapat digolongkan sebagai tidak etis, sehingga secara hukum tidak dapat dituntut. Misalnya, kecenderungan pegawai untuk memenangkan perusahaan koleganya dalam tender proyek; seorang pembesar minta kepada kepala personalia supaya familinya diluluskan dalam seleksi pegawai. Tindakan ini jelas tidak etis karena mengabaikan objektivitas penilaian.
 3. Mengabaikan hukum (*disregard of the law*), pegawai (administrator publik) dapat mengabaikan hukum atau membuat tafsiran hukum yang menguntungkan kepentingannya. Misalnya pegawai menggunakan mobil dinas untuk keluarga, padahal ia tahu fasilitas kantor yang secara hukum hanya diperuntukkan bagi pegawai dan hanya untuk kepentingan dinas.
 4. Favoritisme dalam menafsirkan hukum. Pejabat atau pegawai di suatu instansi tetap mengikuti hukum yang berlaku, tetapi hukum tersebut ditafsirkan untuk menguntungkan kepentingan tertentu. Misalnya “gubernur” sebagai pembina politik di wilayahnya harus bersikap netral, namun dalam pemilu sebagai kader partai A merasa terpenggil memenangkan partai tersebut.
 5. Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai. Pegawai diperlakukan secara tidak adil. Misalnya bos menghambat pegawai yang berprestasi karena merasa disaingi.
 6. Menutup-nutupi kesalahan. Pimpinan atau pegawai menutupi kesalahannya sendiri atau bawahannya, atau menolak diperiksa atau dikontrol oleh legislative atau melarang pers meliput kesalahan instansinya.
 7. Gagal menunjukkan inisiatif. Sebagian pegawai gagal membuat keputusan yang positif atau menggunakan diskresi (keleluasaan /kelonggaran) yang diberikan hukum kepadanya.
- Selain itu, masih banyak kasus-kasus yang menyangkut pelayanan, etika dan moral, diantaranya yaitu:
- a. Pelayanan yang lama, prosesnya berbelit dan mahal (misalnya: pengurusan perizinan. Menurut aturan, seharusnya izin bisa selesai dalam 14 hari kerja tapi kenyataannya bisa 3-4 bulan dengan berbagai alasan.)
 - b. PNS yang berbuat asusila bahkan ditempat kerja dan videonya beredar di masyarakat.
 - c. PNS yang seharusnya netral dalam pemilihan Kepala baik itu tingkat daerah maupun pusat akan tetapi ikut sebagai tim sukses didalam pemilihan tersebut.
 - d. Kasus nikah siri bupati Garut

- e. Kasus-kasus korupsi, kolusi dan gratifikasi yang melibatkan birokrasi, partai politik, dan aparat penegak hukum seperti kasus Hambalang, Bank Century, Banggar DPR RI, Nazarudin, Gayus Tambunan, dsb.
- f. Jaksa di Riau yang selingkuh dengan bawahannya.
- g. Jaksa yang menerima uang suap.

Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan birokrasi khususnya yang berkaitan dengan moral dan pelayanan publik, dilatarbelakangi oleh beberapa faktor. Secara umum, masalah krusial yang masih dihadapi oleh keberadaan PNS sampai saat ini, seperti rendahnya kinerja PNS, KKN, kesejahteraan yang terbatas, netralitas PNS, sampai pada proses rekrutmen yang kurang transparan dan sebagainya. Upaya untuk melakukan reformasi birokrasi tidak lepas dari berbagai persoalan yang melingkupinya. Hal ini diperburuk lagi dengan kondisi sosial politik yang masih belum stabil serta perkembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang belum menunjukkan kinerja secara optimal. Selain itu, ukuran tingkah laku berupa baik buruknya sesuatu hal, tidak dipahami secara sejalan oleh setiap individu.

Upaya untuk mencegah atau mengatasi tindakan mal-administrasi pada tubuh birokrasi publik harus berupaya untuk tidak mempertemukan antara niat dan kesempatan tadi. Maka skala prioritas untuk mencegah dan mengatasinya adalah dengan cara: *pertama*, perlu kontrol internal; *kedua*, menjunjung tinggi dan menegakkan etika birokrasi pada jajaran birokrasi publik; *ketiga*, kontrol eksternal dalam wujud adanya pengawasan baik

pengawasan politik, fungsional maupun pengawasan masyarakat.

Masyarakat dalam hubungannya dengan pelayanan aparat pemerintah selalu menuntut pemberian pelayanan yang cepat, cermat maupun ramah. Untuk mencapai pada pelayanan tersebut, pemahaman perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu sebagai suatu tindakan individu bagi keberhasilan organisasi, karena individu yang dapat membawa tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan dan pengalaman untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini lebih menekankan pada pencarian cara untuk meningkatkan hasil yang efektif, sehingga pelayanan yang diberikan dapat memuaskan masyarakat dan harus berawal dari aparat birokrasi yang suka bekerja keras.

Menurut Tjokrowinoto (2001:11) berpendapat relevansi pemuasan masyarakat atas pelayanan yang disediakan, perilaku birokrasi perlu diperhitungkan kompetensinya dengan mengacu pada dua hal yaitu:

1. Birokrasi harus memberikan pelayanan publik dengan adil, menuntut kemampuan untuk memahami keadaan masyarakat, mengartikulasikan aspirasi dari kebutuhan masyarakat, lalu merumuskan dalam suatu kebijakan kemudian diimplementasikan;
2. Birokrasi harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil dengan menciptakan *enabling social setting*, dari pendekatan *top down* yang menguasai dinamika interaksi antara birokrasi dengan masyarakat dapat mengalami perubahan menjadi hubungan horizontal”.

Setiap kehidupan bermasyarakat, manusia pasti memerlukan pelayanan dari orang lain, baik pelayanan fisik maupun pelayanan administratif. Kaitannya dengan pelayanan publik maka dalam hal ini birokrasi sebagai abdi negara, abdi masyarakat adalah sebagai aparat pelaksana pelayanan (*public service*) merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara. Kotler (1995:548) menyebutkan bahwa “pelayanan merupakan terjemahan dari kata “*service*”, yang sering diartikan dengan kata “jasa” adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak terwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”.

Pengertian Pelayanan Prima dan pelayanan publik merupakan satu kesatuan yang utuh. Konsep layanan prima merupakan model yang ditetapkan guna meningkatkan kualitas layanan publik. Pelayanan prima merupakan strategi mewujudkan budaya kualitas dalam pelayanan publik. Orientasi dari pelayanan prima adalah kepuasan masyarakat pengguna layanan. Pelayanan perizinan termasuk bagian dari publik oleh birokrasi yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat. Pelayanan publik berarti pula pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat, yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Sementara itu, masyarakat sudah semakin kritis dan berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Barata (2006:27) berpendapat bahwa:

“Pelayanan Prima adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu loyal kepada organisasi /perusahaan”

Dimensi dari Pelayanan Prima menurut Barata (2006:31) adalah:

1. *Ability* (kemampuan), yaitu pengetahuan dan keterampilan tertentu yang mutlak diperlukan untuk menunjang program layanan prima, yang meliputi kemampuan dalam bidang kerja yang ditekuni, melaksanakan komunikasi yang efektif, mengembangkan motivasi dan menggunakan public relation sebagai instrument dalam membina hubungan ke dalam dan keluar organisasi/perusahaan;
2. *Attitude* (sikap), yaitu perilaku atau perangai yang harus ditonjokkan ketika menghadapi pelanggan;
3. *Appearance* (Penampilan) yaitu penampilan seseorang, baik yang bersifat fisik maupun non fisik, yang mampu merefleksikan kepercayaan diri dan kredibilitas dari pihak lain.
4. *Attention* (Perhatian) adalah kepedulian penuh terhadap pelanggan, baik yang berkaitan dengan perhatian akan kebutuhan dan keinginan pelanggan maupun pemahaman atas saran dan kritiknya;
5. *Action* (Tindakan) adalah berbagai kegiatan nyata yang harus dilakukan dalam memberikan layanan kepada pelanggan;
6. *Accountability* (Tanggung jawab) adalah suatu sikap keberpihakan

kepada pelanggan sebagai wujud kepedulian untuk menghindarkan dan meminimalkan kerugian atau ketidakpuasan pelanggan”.

Sementara itu, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur Pelayanan: yaitu prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian: waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan: yaitu biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan: yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan Prasarana: yaitu penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Untuk mendukung hal tersebut di atas, maka tingkat kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan, sebagai jaminan dari adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang

wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan penerima pelayanan dapat dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2004 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

Menurut Saefullah dalam Tachjan (2006:138) menyebutkan bahwa, “Tugas pokok birokrasi pemerintah adalah pelayanan publik, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga Negara atau secara sah menjadi penduduk Negara yang bersangkutan, Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat”. Akibatnya, diperlukan reformasi untuk menransformasikan budaya birokrasi. Hal ini sesuai dengan nilai-nilai Weberian *bureaucracy* yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, *certainty* dan *calculability* yang berakar pada *intellectual culture* negara maju. Selanjutnya, hal ini juga sesuai dengan prinsip birokrasi yang ideal yaitu birokrasi yang bertindak atas dasar wewenang yang sah yang berbasis pada pertimbangan rasional.

Wahyudi (2001:61) memberikan pengertian “penyelenggaraan pemerintahan dalam dimensi pelayanan publik, birokrasi dapat dilihat dari perpektif sebagai alat untuk menjembatani kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh penguasa dengan aspirasi

rakyat mengingat rakyat sebagai pihak yang mendelegasikan wewenang kepada penguasa itu sendiri”. Konsep pelayanan publik sendiri tidak dapat didefinisikan secara kongrit, mengingat begitu luasnya ruang lingkup pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga sadar atau tidak sadar masyarakat akan selalu berhubungan dengan birokrasi.

Ketika kita berbicara tentang etika birokrasi, tentu saja tidak terlepas dari aspek moralitas aparat birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Etika dan moralitas secara teoritis berawal dari pada ilmu pengetahuan (*cognitive*) bukan pada afektif. Moralitas berkaitan pula dengan jiwa dan semangat kelompok masyarakat. Moral terjadi bila dikaitkan dengan masyarakat. Tidak ada moral bila tidak ada masyarakat dan seyogyanya tidak ada masyarakat tanpa moral, dan berkaitan dengan kesadaran kolektif dalam masyarakat. Teori moralitas tidak hanya mengenai hal yang baik dan yang buruk, tetapi menyangkut masalah yang ada dalam kontak sosial dengan masyarakat, ini berarti etika tidak hanya sebatas moralitas individu tersebut dalam artian aparat birokrasi tetapi lebih dari itu menyangkut perilaku di tengah-tengah masyarakat dalam melayani masyarakat apakah sudah sesuai dengan aturan main atau tidak, apakah etis atau tidak.

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

Beberapa konsep mengenai etika pelayanan publik diantaranya menurut Kumorotomo (1996:7) berpendapat bahwa “Etika pelayanan publik adalah: “suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik”. Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188): ”Etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas”.

Dari konsep tersebut jelaslah bahwa etika pelayanan publik perlu untuk diterapkan pada jiwa birokrat, khususnya dalam melayani publik atau masyarakat, agar tujuan pemerintah dengan harapan masyarakat dapat tercapai dengan baik. Berikut beberapa faktor yang menyangkut dengan etika dalam pelayanan publik.

Sumber Daya Manusia

Faktor kualitas SDM birokrasi menjadi faktor yang sangat krusial. Ternyata kemampuan di setiap lini dalam melakukan pelayanan sangat berbeda. Sebagai contoh, PNS yang berada di tingkat kota relatif memiliki kemampuan intelektual yang lebih baik daripada di tingkat kelurahan. Hal ini dapat dilihat dari tingkat kemampuan teknologi informasi, wawasan, kemampuan berkomunikasi dan sebagainya. Ada kesan, bahwa pegawai di tingkat kelurahan hanyalah orang-orang

“buangan” ataupun orang-orang yang sudah tidak mampu berkembang lagi

Di era saat ini, penguatan kelembagaan di tingkat kewilayahan menjadi hal yang sangat penting dan perlu dipertimbangkan oleh pimpinan tingkat pusat. Dengan semakin banyaknya pelimpahan kewenangan dari tingkat pusat ke kecamatan dan kelurahan (misalnya: PBB, IMB, PNPM dsb) maka diperlukan aparat birokrasi yang handal. Sudah saatnya tingkat kelurahan mengubah paradigmanya dengan meningkatkan kualitas SDM-nya, apalagi jika kelak harus berhadapan dengan aparat pemeriksa seperti BPK. Mereka harus memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Hal ini semakin diperparah lagi dengan kemampuan mereka dalam melayani masyarakat. Karena rata-rata pegawai kelurahan ini berpendidikan SMA lalu usia sudah di atas 40 tahun, maka prinsip pelayanan prima tidak mereka pahami seutuhnya. Kecepatan, keramahan, sikap, dan perhatian terhadap pemohon seringkali diabaikan.

Tekanan Politik

Faktor dominan yang melingkupi citra negatif birokrasi selama ini tidak terlepas dari tekanan politik praktis yang menempatkan PNS pada posisi yang dilematis. Pengalaman sejarah membuktikan bahwa PNS di masa orde baru telah menjadikannya sebagai abdi politik dan bukan sebagai abdi negara. Akibatnya, PNS diatur oleh partai berkuasa dan mesin politik yang berakibat kepada kurang optimalnya pelayanan publik. Kondisi ini rupanya terus berlangsung hingga memasuki masa reformasi. Di tingkat daerah, pada saat sistem politik menghendaki adanya

Pilkada langsung, akhirnya membawa PNS daerah pada situasi (sekali lagi) dilematis, karena pimpinan daerah yang akan menjadi atasannya adalah pejabat politik.

Kesejahteraan

Salah satu faktor penyebab rendahnya kinerja PNS adalah tingkat kesejahteraan yang masih berada di bawah negara-negara ASEAN lainnya. Walaupun demikian, upaya untuk meningkatkan kesejahteraan PNS itu selalu diupayakan secara berkala. Hal ini menjadi perhatian, terutama untuk mengantisipasi terjadinya korupsi di kalangan birokrasi. Besarnya jumlah PNS di Negara kita, menjadi salah satu faktor penyebab tingkat kesejahteraannya belum optimal, meskipun anggaran negara untuk menggaji PNS sangat besar.

Setiap tahun pengangkatan pegawai ditekan dalam jumlah yang seminimal mungkin dan hanya 15 persen dari total jumlah pegawai yang pensiun setiap tahun. Jika jumlah pegawai per tahun, mulai tahun 2007, yang pensiun berjumlah 120.000 orang, maka pemerintah hanya mengangkat pegawai baru berjumlah 25.000 orang. Banyaknya jumlah pegawai dan pensiunan pegawai di Indonesia saat ini memang sudah *overload*, yaitu untuk menggaji 3,6 juta pegawai plus 2,9 juta pensiunan pegawai alokasi belanja APBN per tahunnya mencapai angka Rp 125 triliun.

Masalah-masalah di atas menjadikan upaya untuk melakukan reformasi birokrasi menjadi lebih berintegritas dan berdaya kerja tinggi sebagai suatu keharusan. Tantangan zaman yang semakin kompleks menuntut birokrat harus mengubah *mind set*-nya, dari yang ingin dilayani menjadi pelayan masyarakat sesuai dengan fungsinya sebagai *civil*

servant. Konsepsi *Good Governance* dan *New Public Service* harus dikedepankan, jika ingin meningkatkan citra positif birokrasi di mata masyarakat. Cara pandang ini harus ditanamkan dalam setiap PNS sehingga lambat laun mereka akan memosisikan dirinya sebagai pelayan masyarakat. Upaya untuk membangun kesadaran tersebut setidaknya dibangun melalui sistem yang kuat untuk memperbaiki kinerja PNS secara profesional.

Proses reformasi birokrasi bisa diawali dari adanya proses rekrutmen PNS yang ideal, mengedepankan profesionalisme dan bukannya faktor lain. Hal ini dianggap sebagai gerbang untuk mendapatkan pegawai yang memiliki kapabilitas, kemampuan serta etika moralitas yang baik. Beban anggaran yang besar akan selalu terjadi untuk membayar pegawai yang tidak memiliki kapabilitas dan kemampuan dalam bekerja.

Walau bagaimanapun, birokrasi harus memberikan contoh yang baik terhadap masyarakat, sehingga bisa diteladani oleh masyarakat dan terutama generasi muda penerus bangsa ini. Kalau mereka memberikan contoh yang tidak baik terhadap masyarakat itu sama saja mereka mengajarkan masyarakat dan generasi muda penerus bangsa ini untuk melakukan praktik KKN sama seperti para pendahulunya. Maraknya kasus korupsi yang melibatkan berbagai pejabat tinggi hingga bawahannya membuat masyarakat menjadi miris melihat tingkah laku para elite negeri. Padahal mereka tergolong orang-orang yang berpendidikan tinggi.

Pengawasan dan Pembinaan

Selain itu, yang perlu mendapat perhatian adalah sistem pembinaan maupun pengawasan yang ketat untuk

menghasilkan PNS yang lebih produktif dan responsif terhadap segala tugas dan tanggungjawabnya. Proses *reward and punishment* sudah seharusnya diterapkan dengan aturan yang jelas. Artinya, selama ini pegawai yang malas dan bodoh, selalu dianggap sama dengan pegawai yang cerdas dan produktif terutama dalam hal kesejahteraan. Sehingga, bukan tidak mungkin hal ini akan menurunkan motivasi pegawai yang memang produktif dan *capable*.

Untuk membentuk sistem tersebut, diperlukan adanya suatu sistem yang terencana dengan baik. Dimulai dari pusat sampai ke tingkat daerah, dan disepakati serta diimplementasikan secara konsisten. Ada kecenderungan, jika seorang PNS melakukan kesalahan, maka akan sulit untuk dilakukan pemecatan karena prosesnya sangat panjang dan rumit. Kondisi seperti ini akan jadi salah satu faktor penghambat keberhasilan reformasi birokrasi. Sudah seharusnya dilakukan penyederhanaan prosedur kepegawaian. Sistem reformasi pegawai negeri sipil sudah saatnya menempatkan PNS sebagai pegawai yang profesional, transparan dan akuntabel. Netralitas PNS menjadi permasalahan tersendiri, karena dalam banyak kasus selalu menjadikan mereka sebagai alat politik yang pada akhirnya akan berpihak kepada kepentingan penguasa maupun partai politik. Hal ini akan menjadikan kondisi yang serba salah bagi seorang birokrat untuk mengambil keputusan secara jernih karena besarnya tekanan dari pihak luar.

Menurut Indiahono (2009:228) Birokrasi Ideal sedikitnya mencakup beberapa aspek, yaitu:

1. Birokrasi cermin kedaulatan, bukan kekuasaan, maksudnya adalah birokrasi merupakan

pihak yang menjalankan amanah kedaulatan yang diberikan oleh publik kepadanya. Birokrasi bukanlah institusi kekuasaan yang dapat digunakan untuk melanggengkan kekuasaan seseorang ataupun sekelompok orang. Kultur ini tidaklah mudah untuk dilepaskan di Indonesia. Birokrasi sudah seharusnya menunjuk pada birokrasi yang responsive terhadap setiap aspirasi, saran maupun kritik dari pihak eksternal.

2. Birokrasi yang netral, berarti memihak kepada rakyat, maksudnya bahwa birokrasi sangat rentan untuk dipolitisasi oleh pejabat public. Netralitas birokrasi sering menjadi permasalahan manakala kepentingan politik mulai mempengaruhi birokrasi yang bertugas untuk menjalankan amanah rakyat secara teknis. Birokrasi dianggap mampu untuk menjembatani kepentingan partai politik dengan konstituennya. Hal inilah yang menjadikan partai politik amat berkepentingan dengan birokrasi. Birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang rasional dan tidak memihak serta senantiasa berpihak pada kepentingan publik.

Alasan mendasar mengapa pelayanan publik harus diberikan adalah adanya *public interest* atau kepentingan

publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena pemerintahlah yang memiliki “tanggung jawab” atau *responsibility*. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan politik secara tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dsb. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik atau moral secara memadai. Asumsi bahwa semua aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Birokrat dalam hal ini tidak memiliki “independensi” dalam bertindak etis, atau dengan kata lain, tidak ada “otonomi dalam beretika”.

PENUTUP

Kode etik pegawai negeri di Indonesia secara lebih detail diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.42 Th. 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri. Kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam peraturan ini diartikan sebagai pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Dalam PP ini dirumuskan etika pegawai baik etika profesional, etika organisasi, etika sosial, maupun etika personal.

Adanya kode etik tidak menjamin bahwa birokrasi pelayanan publik di Indonesia menjadi birokrasi yang efisien, bersih dan akuntabel, yang penting bukan sekedar

adanya aturan yang merumuskan dengan terperinci apa nilai-nilai etika PNS tapi bagaimana nilai-nilai itu diimplementasikan. Dua hal yang sangat penting dalam mengimplementasikan etika adalah adanya standard (aturan atau norma) yang harus dipatuhi dan kehendak kuat untuk menjalankannya. Kode etik atau kesepakatan nilai bersama yang sering dilanggar akan menjadi budaya etika yang buruk. Budaya etika yang buruk akan membuat pegawai berprilaku buruk mempunyai lisensi untuk menjadi semakin buruk, pegawai yang pada dasarnya berprilaku baik menjadi terdorong atau terpengaruh untuk ikut buruk, akibatnya penyimpangan etika publik diterima sebagai hal yang lumrah. Inilah yang berkontribusi pada pembusukan birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- BARATA, Atep Adya. 2003. *Dasar-Dasar Pelayanan Prima*, PT. Elex Media Computindo, Jakarta.
- DWIYANTO Agus, Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtiari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhamad. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM., Yogyakarta.
- INDIAHONO, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, GAVA Media, Yogyakarta.
- ISTIANTO, Bambang HP. 2011. *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta.
- KOTLER, Philip. 1995. *Manajemen Pemasaran*. PT Gramedia Pustaka. Jakarta.
- TACHJAN, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, AIPI, Bandung.
- TJOKROWINOTO, Moelyarto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Pustaka Pelajar, Jakarta.
- WIDODO, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.

Sumber-sumber lain:

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004.
- Peraturan Pemerintah (PP) No.42 Th. 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004