

PUBLIC BUREAUCRACY: ETHICS AND REFORM

Y. Warella

ABSTRACT

Pathology bureaucracy in Indonesia has been felt in all areas. The ideal bureaucracy typology of Weber and various bureaucracy ethics are avoided by public bureaucrats. Therefore, public bureaucracy has to be reformed into good governance. However, after 10 years reform movement in Indonesia, the result is not yet as it is intended. Public bureaucracy reform needs revitalization to path the ways for simultaneous structural, process, and cultural change. The main key for success in public bureaucracy reform is transformational leadership, a leadership which is able to inspire and plays as a model.

Keywords : transformational leadership, bureaucracy reform, ethics

A. PENDAHULUAN

If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls would be necessary. In forming a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself (James Madisson - The Federalist Papers – Number 51)

Kebobrokan birokrasi di republik kita sudah jamak dirasakan, telah mendarah daging dan berurat

akar. Bagaimana mungkin birokrasi bisa mengurus keperluan publik jika mengurus dirinya sendiri saja tidak mampu? KKN, struktur yang gemuk dan tidak efisien, profesionalisme rendah, minimnya gaji, dan cara pandang feodal merupakan wajah publik birokrasi kita, apa pun bidangnya. Reformasi birokrasi pun kemudian menjadi soal mendesak yang banyak dibahas serta menjadi salah satu program pemerintah. (DI Sari, Kompas, Rabu, 2 April 2008.

Kritikan terhadap birokrasi publik setiap hari muncul di pelbagai media massa seperti media cetak, media elektronik, dalam pelbagai diskusi, seminar, simposium maupun dalam bentuk tindakan seperti demonstrasi, protes maupun dalam pembicaraan-pembicaraan informal (*mouth to mouth communication*).

Alamat Korespondensi :
MAP Undip
Telp : 024-8452791
Email : mapdialogue@yahoo.com

Birokrasi telah menjadi sesuatu yang dibenci tetapi pada saat yang sama dirasa diperlukan.

Persepsi yang dibangun terhadap birokrasi publik seperti yang telah disebutkan diatas telah berlangsung secara sistematis dan terus-menerus, sehingga birokrasi publik menjadi bahan ejekan, cemooh dan dianggap sebagai sesuatu yang hanya menghasilkan hal-hal yang negatif saja. Padahal patologi birokrasi tidak hanya ada pada birokrasi publik tetapi juga melekat dalam organisasi bisnis, maupun organisasi sosial. Namun publik dapat lebih mentolerir *mal-administration* dalam organisasi-organisasi non publik seperti kurang terbuka, kurang akuntabilitas, kurang etis, hanya mementingkan profit, kurang memperhatikan kepentingan publik secara luas atau hanya memperhatikan kelompoknya sendiri.

Publik lebih menyadari *public mal-administration* karena memberikan terlalu banyak janji yang kenyataannya tidak dapat dipenuhi sehingga publik kecewa. Masalah-masalah seperti kemiskinan, kriminalitas, obat-obatan terlarang, lingkungan hidup, hak-hak asasi manusia masih harus terus diperjuangkan, sedangkan kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, *patronage*, birokrasi yang makin mengembung, kebijakan yang jelek dan putusan yang keliru selalu lebih tampak di mata publik. Walaupun

memang diakui bahwa tidak semua birokrat jelek, tetapi image yang dipercaya publik adalah yang demikian itu.

B. PEMBAHASAN

1. Birokrasi Ideal Max Weber

Perspektif klasik mengenai birokrasi diajukan oleh ahli sosiologi Jerman Max Weber pada permulaan abad 20. Ia mencoba melukiskan sebuah organisasi yang ideal – organisasi yang secara murni rasional dan yang akan memberikan efisiensi operasi yang maksimum. Karakteristik-karakteristik di bawah ini merupakan esensi dari birokrasi Weber atau disebut juga organisasi ideal, tetapi yang harus diingat bahwa model birokrasi Weber lebih merupakan gambaran hipotetis ketimbang yang sebenarnya tentang bagaimana kebanyakan organisasi distruktur:

- a. Pembagian kerja. Pekerjaan dari setiap orang dipecah-pecah sampai ke pekerjaan-pekerjaan sederhana, rutin dan ditetapkan dengan jelas.
- b. Hierarki kewenangan yang jelas. Sebuah struktur multi tingkat yang formal, dengan posisi hierarki atau jabatan, yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah berada di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.
- c. Formalisasi yang tinggi. Ketergantungan pada peraturan dan prosedur formal memastikan adanya keseragaman dan

- mengatur perilaku pemegang pekerjaan.
- d. Bersifat impersonal. Sanksi-sanksi diterapkan secara seragam dan tanpa perasaan pribadi untuk menghindari keterlibatan dengan kepribadian individual dan preferensi pribadi para anggota.
 - e. Pengambilan keputusan penempatan pegawai didasarkan atas kemampuan. Keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi pegawai.
 - f. Jenjang karier bagi para pegawai. Para anggota diharapkan mengejar karier dalam organisasi. Sebagai imbalan atas komitmen terhadap karier tersebut, para pegawai mempunyai masa jabatan, artinya mereka akan dipertahankan meskipun mereka *kehabisan tenaga* atau jika kependaiannya tidak terpakai lagi.
 - g. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi. Kebutuhan dan minat pribadi dipisahkan sepenuhnya agar keduanya tidak mencampuri sikap impersonal pada aktivitas organisasi yang bersifat rasional.

Karakteristik-karakteristik tersebut menggambarkan tipe ideal dari Weber mengenai organisasi yang rasional dan efisien. Tujuan-tujuannya jelas dan eksplisit. Posisi diatur dalam suatu hierarki

berbentuk piramida, dengan wewenang yang makin meningkat saat bergerak ke tingkat atas organisasi. Kewenangan terletak pada posisi, bukan pada orang-orang yang menduduki posisi tersebut. Seleksi para anggota didasarkan atas kualifikasi mereka, bukan pada siapa yang mereka kenal. Persyaratan tentang posisi menentukan siapa yang dipekerjakan dan dalam posisi yang mana. Prestasi adalah kriteria bagi promosi. Keterkaitan terhadap organisasi dimaksimalkan dan konflik kepentingan dihilangkan dengan cara memberikan pekerjaan seumur hidup (*life time employment*) dan dengan memisahkan peran anggota di luar pekerjaan dari yang diisyaratkan untuk memenuhi tanggung jawab organisasi.

Banyak pihak yang kurang mengetahui bahwa sebenarnya Max Weber sendiri adalah orang yang paling terang-terangan mengkritik konsep birokrasi yang memandang birokrasi sebagai salah satu bentuk organisasi yang memiliki keunggulan teknis dibanding dengan bentuk organisasi yang lain. Weber menyatakan bahwa:

The fully developed bureaucratic apparatus compares with other organizations exactly as does the machine with non mechanical modes of production. Precision, speed unambiguity, knowledge of files, continuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction and

material and personal cost... these are raised to the optimum point in the strictly bureaucratic organization.

Namun demikian Weber juga menyarankan bahwa seharusnya birokrasi dipandang sebagai cara berfikir dan sebuah bentuk hubungan-hubungan sosial. Rasionalitas birokrasi, ia percaya memiliki beberapa karakteristik yang membedakannya dari pelbagai bentuk cara berpikir organisasi, yaitu:

Pertama, dalam birokrasi, peran dan tanggung jawab didefinisikan dan diorganisasikan dalam kategori-kategori berbeda dari fungsi-fungsi tertentu, dan fungsi-fungsi itu diatur secara rigid dalam bentuk hierarkis. Individu yang bekerja dalam birokrasi diwajibkan untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan sebelumnya. Mereka tidak diharuskan untuk menunjukkan inisiatif baru atau inovasi di luar kerangka statement tugas. Weber menyatakan bahwa birokrasi adalah alat untuk mentransformasi *social action* menjadi *organized action*. Jadi birokrasi sangat menekan perkembangan potensi manusia.

Kedua, hubungan-hubungan antar orang yang bekerja dalam organisasi diatur secara rinci, mengenai peran dan tanggung jawab. Hubungan-hubungan lebih didasarkan pada pembagian kerja dan keahlian dan bukannya pada pertimbangan-pertimbangan antar pribadi. Jadi birokrasi memiliki

karakteristik hubungan-hubungan impersonal.

Ketiga, dalam birokrasi kekuasaan tersentralisasi di puncak hierarkis. Posisi-posisi senior memiliki kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar ketimbang posisi-posisi pada level bawah.

Keempat, dalam birokrasi hubungan-hubungan fungsional dan tanggung jawab serta kerja-kerja umum organisasi diatur oleh peraturan-peraturan dan regulasi yang tertulis.

Kelima, dalam berhubungan dengan masyarakat, diharapkan bahwa birokrasi berkomunikasi dengan publik secara impersonal, di mana nilai-nilai dan sikap pribadi baik dari pejabat maupun masyarakat tidak diperhitungkan. Asumsinya adalah bahwa birokrasi harus mempertahankan netralitas. Namun demikian Weber juga menyatakan bahwa usaha-usaha untuk mempertahankan netralitas menimbulkan resiko, bahwa birokrasi tidak responsif dan tidak sensitif pada kebutuhan individu, maupun masyarakat.

Keenam, birokrasi memiliki karakteristik menciptakan bahasa resminya sendiri. Bahasa yang diciptakan birokrasi bersifat satu arah dan otoritatif, terlegitimasi, yang didasarkan pada kewenangan. Kewenangan ini biasanya diekspresikan dalam bentuk putusan kebijakan atau instruksi yang biasanya mengikuti rantai komando dari mereka yang paling senior

kepada para bawahan. Dan bahasa birokrasi tidak sepenuhnya merupakan bahasa publik. Dalam istilah Weber, penggunaan bahasa birokrasi publik cenderung meniadakan publik untuk menyembunyikan pengetahuan mereka.

Ketujuh, birokrasi beroperasi pada kepercayaan bahwa administrasi bersifat *content-free*. Diasumsikan bahwa proses administrasi dapat dipisahkan dari *subject matter* administrasi. Diasumsikan bahwa prosedur administrasi bersifat universal.

Kedelapan, asumsi bahwa birokrasi bersifat *value-free*, bebas dari politik atau moral tertentu, maka birokrasi itu sendiri dianggap hanya sebagai instrumen teknis dan bukannya sebagai suatu fenomena kultural. Apabila diaplikasikan secara netral, nilai-nilai pribadi atau preferensi individu para pejabat tidak menjadi relevan pada pekerjaan mereka pada birokrasi.

Para kritikus menyatakan bahwa birokrasi akan menghasilkan penyimpangan tujuan, penerapan peraturan secara tidak tepat, keterasingan para pekerja, konsentrasi kekuasaan pada beberapa orang saja, dan frustrasi pelanggan dan konsumen yang harus berhadapan dengan perilaku para birokrat yang impersonal dan terikat pada peraturan.

2. Etika Birokrasi Publik

Dalam Webster's Ninth New Collegiate Dictionary (1991), istilah

ethics berasal dari bahasa Latin *ethice* atau dari bahasa Yunani *êthikê* yang dapat berarti:

- a. *The discipline dealing with what is good and bad, and with moral duty and obligation;*
- b. *A set of moral principles or values.*

Kutipan sangat terkenal dari James Madison (Federalist 51) menyatakan bahwa:

If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls would be necessary. In forming a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.

3. Compliance Ethics dan Aspirational Ethics

Dari *the founding fathers* negara AS ini, diakui bahwa diperlukan pelayan masyarakat yang berbudi luhur yang menginginkan tercapainya norma berperilaku tertinggi dan sekaligus mekanisme kontrol untuk menjamin akuntabilitas dan kepuasan sesuai standar minimal yang dapat diterima. Jadi paling tidak ada dua pendekatan mengenai *public ethics* yaitu *compliance ethics* dan *aspirational ethics*.

Pendekatan *compliance* terhadap etika dalam pemerintahan

menyediakan pengawasan terhadap perilaku pejabat publik, jadi merupakan pengecekan terhadap kewenangan substansial yang mereka miliki. Semua pejabat publik bersumpah untuk mempertahankan konstitusi dan semua pejabat publik di semua tingkat secara eksplisit ataupun implisit setuju untuk bertindak sesuai Undang-undang. *Legal compliance* ini merupakan kewajiban etis yang berasal dari nilai-nilai luhur seperti *truth-telling, promise-keeping and fidelity*.

Pendekatan *aspirational* terhadap etika adalah mengumumkan prinsip-prinsip yang sangat luhur, berpegang teguh terhadap komitmen serta melalui contoh-contoh dan kepemimpinan memotivasi yang lain untuk taat padanya. Dalam sejarah pendekatan aspirasional terhadap etika tergambar dengan sangat elegan dalam sumpah pejabat kota negara Athena yang isinya sebagai berikut:

We will never bring disgrace to this our city by any act of dishonesty or cowardice, nor ever desert our suffering comrades in the ranks.

We will ever strive for the ideals and sacred things of the city; both alone and with many.

We will revere and obey the city's laws and do our best to incite to a like respect and reverence those who are prone to annul or to set them at naught.

We will unceasingly seek to quicken the sense of public duty.

That thus, in all these ways, we will transmit this city not only not less, but greater, better and more beautiful than it was transmitted to us.

4. Ethical Conduct International City/County Management Association

Untuk meningkatkan *ethical conduct* dalam organisasi, berikut ini kutipan dari *Ethic's Handbook of the International City/County Management Association* (1988):

- a. Tetapkan *standar of conduct* yang tinggi dengan cara mengartikulasikan secara jelas nilai-nilai organisasi.
- b. Memasukkan etika sebagai bagian dari program orientasi dan pelatihan pegawai.
- c. Memasukkan pertimbangan etis dalam evaluasi kinerja dan dalam umpan-balik secara teratur pada karyawan.
- d. Melaksanakan manajemen audit pada pelbagai bagian organisasi untuk identifikasi munculnya problem etik atau potensi problem etik.
- e. Kembangkan kode etik serta usaha untuk mematuhi, bukan hanya melalui hukuman bila terjadi pelanggaran, tetapi juga melalui komunikasi tentang maknanya.
- f. Buat kepastian bahwa tindakan-tindakan dari pejabat-pejabat puncak selalu konsisten dengan harapan terhadap perilaku karyawan.

5. Penelitian tentang Etika di North Carolina State University

Ada hal yang menarik dari hasil penelitian yang dilakukan oleh James H. Svora, seorang guru besar dan ketua Departemen Ilmu Politik dan Administrasi Publik pada North Carolina State University. Dalam penelitiannya terhadap para mahasiswa program pasca sarjana di North Carolina State University, yang terdiri dari mereka yang *fresh graduate* maupun yang sudah bekerja di birokrasi dan dunia usaha serta organisasi sosial lainnya di mana dia menanyakan beberapa hal sebagai berikut:

What is or should be your code of ethics for work in government or nonprofit organizations? What are the standards of right and wrong that should guide your work, the "do's and don'ts" of public service?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa para mahasiswanya menyatakan unsur utama dari *code of ethics* adalah *honesty* (kejujuran), yang kedua adalah *obey the law* taat aturan, yang ketiga adalah *a just public employee* yang berarti aparatur publik harus selalu mengevaluasi perilaku mereka yang mempunyai dampak pada publik dan setiap karyawan harus selalu mengingat bahwa mereka dipekerjakan untuk kepentingan publik. Disamping ketiga prinsip tersebut di atas para mahasiswanya juga menambahkan komprehensif

profesional *code of ethics* sebagai berikut:

- a. *Maintain integrity of policies and ordinances.*
- b. *Avoid personal favors.*
- c. *Base actions on public good.*
- d. *Faithfully execute wishes of elected body.*
- e. *Maintain high standards of morality and honesty.*
- f. *Avoid conflicts of interest.*
- g. *No lying, stealing, or cheating.*
- h. *Treat everyone fairly.*
- i. *Avoid any actions that advance personal interests (financial).*
- j. *Full and honest disclosure of public information.*
- k. *Have a strong work ethic.*
- l. *Maintain objectivity.*
- m. *Provide sound professional advise to elected officials.*
- n. *Avoid even the appearance of impropriety.*
- o. *Keep everyone informed.*
- p. *Avoid deception and misleading statements.*

6. Keputusan yang Etis

Etika berarti *moral codes of conduct*. Setiap masyarakat telah mengembangkan *codes of conduct* nya sendiri karena tanpa *codes of conduct* tidak mungkin suatu masyarakat dapat bertahan. Contoh umpamanya *the Ten Commandment : Thou shall not steal, Thou shall not kill etc.* Ketika pemerintah terbentuk untuk mengelola negara, maka pemerintah membuat aturan-aturan sebagai tambahan sanksi-sanksi tradisional maupun sanksi

agama yaitu sanksi hukum untuk mengatur perilaku masyarakat. Hal ini membawa kita pada pertanyaan mendasar : *what is ethical?* Bagaimana kita menganggap sebuah keputusan itu etis. Menurut Norman Vincent Peale dan Kenneth Blanchard dalam *The Power of Ethical Management* yang mengajukan 3 pertanyaan untuk mengecek apakah sesuatu itu etis atau tidak :

- a. *Is it legal ? Will it be violating either civil or company policy?*
- b. *Is it balanced? Is it fair to all concerned in the short term as well as in long term? Does it promote win-win relationship?*
- c. *How will it make me feel about myself? Will it make me proud? Would I feel good if my decision was published in the newspaper? Would I feel good if my family knew about it?*

Ketiga kriteria tersebut di atas dapat dipakai sebagai “*good reference point*” untuk memutuskan isu-isu etis yang muncul dalam birokrasi publik. Sebagai tambahan N. Vittal dari Central Vigilance Commission, India menyebutkan 5 prinsip *ethical power* bagi organisasi:

- a. *Purpose* (tujuan) : organisasi kita dibimbing oleh nilai, harapan dan visi yang membantu kita untuk menentukan perilaku apa yang layak dan yang tidak layak.
- b. *Pride* (kebanggaan) : kami merasa bangga tentang diri kami dan organisasi kami. Kami tahu kalau kami memiliki perasaan ini

kami dapat menolak untuk berperilaku tidak etis.

- c. *Patience* (kesabaran) : kami percaya bahwa memegang teguh nilai-nilai etis akan menuntun kami ke arah sukses dalam jangka panjang. Ini mencakup mempertahankan keseimbangan untuk mencapai hasil dan cara-cara yang dipakai untuk mencapai hasil tersebut.
- d. *Persistence* (ketaatan) : kami mempunyai komitmen untuk hidup oleh prinsip-prinsip etis. Kami selalu komit terhadap komitmen tersebut. Kami selalu berusaha agar tindakan-tindakan kami konsisten dengan tujuan.
- e. *Perspective* (perspektif) : manajer dan karyawan kami selalu mengambil waktu untuk berhenti sejenak serta berfikir, sampai di mana kita sekarang, mengevaluasi ke mana kita akan pergi dan memutuskan bagaimana kita akan sampai ke tempat tujuan.

Etika selalu berkaitan dengan budaya dari suatu masyarakat. Vittal menggambarkan budaya dan konsep etika administrasi di India yang dikaitkan dengan konsep Dharma seperti yang dijelaskan oleh Justice M Rama Jois dalam tulisannya “*Reforming our policy on the basis of Dharma*”, dimana ia mengatakan bahwa:

From most ancient times, as a part of Dharma, one of the ideals placed before individuals was

that for a higher or greater interest, lower or personal interest should be subordinated. This idealism is incorporated in a verse in Hitopadesha; It reads "Sub ordinate the interest of an individual for the sake of the family, of the family to sub-serve the interest of the village, of the village in the interest of the state, of all worldly interest in order to attain eternal bliss".

Dalam budaya India konsep Dharma adalah segala-galanya karena *Dharma sustains the society, dharma maintains social order, dharma ensures well-being and progress of humanity, dharma is surely that which fulfils these objectives.* Dari aspek etika, konsep Dharma mencakup semua perbuatan baik yang meliputi setiap aspek kehidupan untuk keberlanjutan dan kesejahteraan individu dan masyarakat termasuk aturan-aturan yang membimbing dan memungkinkan mereka yang percaya pada tuhan dan surga untuk mencapai moksha. Jadi bagi masyarakat India akar dari etika dalam birokrasi publik berasal dari tradisi yang kaya dalam budaya mereka. Yang terpenting adalah harmoni antara individu, masyarakat serta tujuan-tujuan spiritual. Harmoni inilah yang menjadi dasar etika dalam birokrasi publik, karena setiap orang berusaha untuk mencapai *moksha-atmano mokshartham*; tetapi sekaligus pada saat yang

sama setiap orang mempunyai tanggung jawab untuk kesejahteraan umum *jagat hitayacha.*

7. Code of Ethics menurut American Society for Public Administration

Beberapa organisasi profesional yang ada kaitannya dengan organisasi publik juga memiliki *statements code of ethics*, misalnya the *American Society for Public Administration (ASPA)* memiliki kode etik profesi sebagai berikut :

ASPA's Code of Ethics

a. Serve the Public Interest

Serve the public, beyond serving oneself. ASPA members are committed to:

- 1) *Exercise discretionary authority to promote the public interest.*
- 2) *Oppose all forms of discrimination and harassment, and promote affirmative action.*
- 3) *Recognize and support the public's right to know the public's business.*
- 4) *Involve citizens in policy decision-making.*
- 5) *Exercise compassion, benevolence, fairness and optimism.*
- 6) *Respond to the public in ways that are complete, clear, and easy to understand.*
- 7) *Assist citizens in their dealings with government.*
- 8) *Be prepared to make decisions that may not be popular.*

b. Respect the Constitution and the Law

Respect, support, and study government constitutions and laws that define responsibilities of public agencies, employees, and all citizens. ASPA members are committed to:

- 1) *Understand and apply legislation and regulations relevant to their professional role.*
- 2) *Work to improve and change laws and policies that are counterproductive or obsolete.*
- 3) *Eliminate unlawful discrimination.*
- 4) *Prevent all forms of mismanagement of public funds by establishing and maintaining strong fiscal and management controls, and by supporting audits and investigative activities.*
- 5) *Respect and protect privileged information.*
- 6) *Encourage and facilitate legitimate dissent activities in government and protect the whistle blowing rights of public employees.*
- 7) *Promote constitutional principles of equality, fairness, representativeness, responsiveness and due process in protecting citizens' rights.*

c. Demonstrate Personal Integrity

Demonstrate the highest standards in all activities to inspire public confidence and trust in public service. ASPA members are committed to:

- 1) *Maintain truthfulness and honesty and to not compromise them for advancement, honor, or personal gain.*
- 2) *Ensure that others receive credit for their work and contributions.*
- 3) *Zealously guard against conflict of interest or its appearance: e.g., nepotism, improper outside employment, misuse of public resources or the acceptance of gifts.*
- 4) *Respect superiors, subordinates, colleagues and the public.*
- 5) *Take responsibility for their own errors.*
- 6) *Conduct official acts without partisanship.*

d. Promote Ethical Organizations

Strengthen organizational capabilities to apply ethics, efficiency and effectiveness in serving the public. ASPA members are committed to:

- 1) *Enhance organizational capacity for open communication, creativity, and dedication.*
- 2) *Subordinate institutional loyalties to the public good.*
- 3) *Establish procedures that promote ethical behavior and hold individuals and organizations accountable for their conduct.*
- 4) *Provide organization members with an administrative means for dissent, assurance of due process and safeguards against reprisal.*

- 5) *Promote merit principles that protect against arbitrary and capricious actions.*
- 6) *Promote organizational accountability through appropriate controls and procedures.*
- 7) *Encourage organizations to adopt, distribute, and periodically review a code of ethics as a living document.*

e. Strive for Professional Excellence

Strengthen individual capabilities and encourage the professional development of others. ASPA members are committed to:

- 1) *Provide support and encouragement to upgrade competence.*
- 2) *Accept as a personal duty the responsibility to keep up to date on emerging issues and potential problems.*
- 3) *Encourage others, throughout their careers, to participate in professional activities and associations.*
- 4) *Allocate time to meet with students and provide a bridge between classroom studies and the realities of public service. (ASPA 2006)*

8. Sekularisasi Birokrasi Publik

Dalam bukunya *Public Administration: Values, Policy, and Change* 1977 Robert Simmons dan Eugene Dvorin membuat argumentasi yang kuat tentang pentingnya nilai-nilai di dalam birokrasi publik. Kedua pengarang

itu menyatakan bahwa birokrasi publik selamanya tidak bebas nilai tetapi penuh nilai. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Robert Berne dari Wagner School of Public Service, New York University yang menyatakan bahwa *just as there is no way to separate policy from administration, there is no such thing as value free work in public service. Like it or not, the public sector is all about values and I believe that some of our current problem stem from our inability to address the role that values play (1995,82).*

Menarik sekali tulisan dari Thomas D. Lynch; Richard Omdal; Peter L. Cruise dalam *Journal of Public Administration Research and Theory Vol 7 No.3 July 1997* yang membahas tentang sekularisasi dari birokrasi publik. Menurut mereka dalam budaya barat sekularisasi sebagai nilai sangat mempengaruhi birokrasi publik. Penelitian dalam studi muncul dari *value free* birokrasi publik yang mengikuti dikotomi politik administrasi Woodrow Wilson dilanjutkan pada *logic positivism* yang dikembangkan oleh Herbert Simon sampai pada anjuran untuk kembali pada tradisi yang berdasarkan nilai-nilai publik atau kemanusiaan. Penelitian-penelitian mutakhir menunjukkan bahwa nilai-nilai sangat mempengaruhi dan memainkan peranan integrasi dan bahwa konsep *value free* sangat tidak valid.

Biasanya dalam diskusi tentang etik birokrasi publik

dibedakan antara "*regime values*" dan "*common spiritual values of mankind*". Menurut John Rohr (*value* didefinisikan sebagai "*belief, passions, and principles that have been held for several generations by the overwhelming majority of the ... people.*") Menurut John Rohr *regime values* didasarkan pada tiga pertimbangan :

- a. *Ethical norms should be derived from the salient values of the regime.*
- b. *These values are normative for bureaucrats because they have taken an oath to uphold the regime.*
- c. *These values can be discovered in the public law of the regime.*

Sebagai suatu instrumen *regime value* telah dipergunakan untuk menentukan hal-hal apa yang dapat diterima dalam diskursus mengenai diskusi tentang nilai dalam teori birokrasi publik. Hal penting dari konsep di atas adalah bahwa kita telah membiarkan sekularisasi birokrasi publik dan telah menghilangkan sebagian besar kebijaksanaan moral dan spiritual dari peradaban dalam cara kita mengajar, melakukan penelitian, dan bahkan dalam mengelola birokrasi publik. Kita telah kehilangan fokus karena telah bertumpu pada apa yang disebut "*objective commitment*", mengurangi konsern kita pada tujuan-tujuan sosial dan kurang menggunakan *spiritual wisdom*. Sebenarnya tema tentang nilai dan moral ditemukan dalam

ajaran-ajaran semua agama besar, sehingga memungkinkan menguji nilai-nilai profesi birokrasi publik dan tidak semata-mata hanya menggunakan *regime values*. Demikian juga pertumbuhan birokrasi publik sebagai suatu profesi ataupun kajian ilmiah selalu terkait dan termotivasi oleh unsur-unsur spiritual. Ini dapat dilihat sejak tahun 50-an misalnya dari Paul Appleby yang menulis sejumlah artikel dan buku tentang moralitas dan birokrasi publik. Juga Dwight Waldo mencoba memaksa disiplin birokrasi publik menjauh dari perspektif Herbert Simon tentang *value-free* birokrasi publik. Di tahun 70-an Marini cs membawa kembali moralitas dalam literatur birokrasi publik.

9. Code of Conduct Birokrasi Publik di Indonesia

Pengaturan tentang etika birokrasi publik sebetulnya telah banyak kita dapatkan dalam pelbagai ketentuan dan aturan seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, dsb. Dari Kantor MENPAN sedang diusahakan lahirnya pelbagai peraturan Perundang-Undangan yang mengatur Etika Pemerintahan dan Pelayanan Publik. Paling tidak ada 4 Rencana Undang-Undang yang sedang digodog oleh MENPAN dan akan dibahas DPR yaitu RUU Administrasi Pemerintahan yang memba-has tentang Akuntabilitas dan Efektivitas Pemerintahan, Undang-Undang Kepegawaian

Negara, RUU Etika Penyelenggaraan Negara dan RUU Layanan Publik.

Dari aspek perundang-undangan telah dikenal Undang-Undang Republik Indonesia no. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Undang-Undang RI no. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang no. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Peraturan Pemerintah RI no. 37 tahun 2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik, Peraturan Pemerintah RI no. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS, Peraturan Pemerintah RI no. 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah RI no. 32 tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS, Kepres RI no. 16 tahun 2005 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar Korps Pegawai Republik Indonesia, Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 43/KEP/2001 tentang Standard Kompetensi Jabatan Struktural PNS.

Dalam tulisan ini hanya akan dilihat PP RI no. 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS. PP ini memuat konsiderans dan 7 bab, serta 22 pasal. Di samping itu juga termuat penjelasan atas PP tersebut. Secara umum bab III pasal 6 menyebutkan tentang nilai-nilai dasar PNS meliputi:

- a. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- c. Semangat nasionalisme;
- d. Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan ;
- e. Ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- f. Penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- g. Tidak diskriminatif;
- h. Profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi;
- i. Semangat jiwa korps.

Dalam pasal 7 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap PNS wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama PNS. Jadi kode etik PNS mencakup:

- a. Etika dalam bernegara (pasal 8)
- b. Etika dalam berorganisasi (pasal 9)
- c. Etika dalam bermasyarakat (pasal 10)
- d. Etika terhadap diri sendiri (pasal 11)
- e. Etika terhadap sesama PNS (pasal 12)

Disamping Kode Etik PNS didapati pula Kode Etik Instansi dan Kode Etik Profesi (Pasal 13). Dalam bab VI pasal 15 terdapat ketentuan

mengenai Penegakan Kode Etik di mana PNS yang melakukan pelanggaran kode etik dikenakan sanksi moral (pasal 15) dan tindakan administratif (pasal 16).

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah sampai seberapa jauh kode etik ini telah disosialisasikan dan dipahami oleh aparatur birokrasi publik? Atau lebih konkritnya lagi mengapa pelanggaran kode etik ini terus terjadi? Hal ini dapat menjadi bahan diskusi yang menarik dalam pelbagai forum. Beberapa alasan dapat dikemukakan antara lain :

- a. Kurangnya sosialisasi tentang kode etik pada aparatur pemerintahan;
- b. Lemahnya penegakan hukum;
- c. Lemahnya komitmen PNS pada pentaatan kode etik;
- d. Budaya permisive yang juga merasuk dalam tubuh birokrasi.
- e. Keterlibatan unsur politik dalam birokrasi.
- f. Perlunya pendidikan etika birokrasi publik dalam pelbagai program pelatihan dan pendidikan.
- g. Remunerasi yang belum memadai.

Untuk mendapatkan aparatur birokrasi publik yang mentaati kode etik seperti yang telah disebutkan di atas diperlukan usaha yang sungguh-sungguh baik dari individu, kelompok, organisasi, dan pemerintah serta masyarakat pada umumnya.

10. Reformasi Birokrasi Publik

Makalah ini tidak membahas secara luas mengenai reformasi birokrasi publik karena telah berulang kali dibicarakan dalam pelbagai fora sehingga telah terjadi kejenuhan terhadap isu ini. Malahan ada yang menyebutkan bahwa kita telah sampai pada *reform fatigue*, yaitu suatu kelesuan terhadap kontent maupun proses reformasi itu sendiri.

Konsep Reformasi

Secara sederhana reformasi dapat dipahami sebagai perubahan menuju tatanan yang lebih baik. Jadi bukan sekedar perubahan. Dengan sendirinya, tidak semua perubahan dapat dikategorikan sebagai reformasi. Hanya perubahan sistematis dan terencana (*systematic and planned change*) yang di arahkan untuk melakukan transformasi secara mendasar dengan *outcomes* yang lebih baiklah yang dapat disebut sebagai reformasi.

Reformasi birokrasi publik pada hakekatnya menyangkut tiga hal yaitu *administrative improvement, administrative change, dan administrative modernization*. Reformasi dengan ke-tiga hal yang termasuk di dalamnya tersebut harus dilakukan untuk menghadapi berbagai perubahan kondisi sosial, politik dan ekonomi. Menurut Warsito Utomo (2005) pada kondisi *upheaval dan turbulence*, yang diperlukan tidak saja kesadaran

untuk berubah tetapi juga perlu *interconnection* dan *interdependence*. Oleh karena itu diperlukan strategi matang yang berorientasi pada *integrated approach*.

Khan (1981) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah mendefinisikan reformasi administrasi/reformasi birokrasi secara lebih jauh yaitu sebagai suatu proses untuk merubah prosedur birokrasi publik untuk merealisasikan pembangunan (Quah dalam Caiden, 1991).

Dengan demikian reformasi dalam konteks ini menyangkut scope yang luas, yaitu menyangkut sistem terutama untuk mencapai tujuan pembangunan yang tentu saja memiliki ranah yang sangat luas dan kompleks. Batasan yang sejalan dengan Quah tersebut dikemukakan *United Nations* yang memberikan definisi reformasi birokrasi sebagai penggunaan otoritas dan pengaruh dengan penerapan sistem administrasi dengan ukuran-ukuran baru untuk merubah tujuan, struktur, dan prosedur untuk pencapaian tujuan pembangunan (United Nations, 1983 dalam Caiden, 1991).

Reformasi birokrasi pada dasarnya mengarah pada kinerja pemerintah yang lebih efisien dan efektif dalam rangka pemenuhan pelayanan publik yang ideal. Dengan

kata lain Reformasi birokrasi mengarah pada *good governance*. Pertanyaannya adalah “bagaimana negara harus memimpin dan apa yang harus dilakukan negara”. Dari sudut pandang kepentingan publik, pertanyaan-pertanyaan apakah program-program yang diadopsi melalui proses pilihan-pilihan kebijakan telah memberikan *outcomes* lebih banyak pada publik dibandingkan sistem. Pelaku reformasi seluruhnya percaya bahwa perubahan yang dilakukan akan mengarah pada hasil yang terbaik, kendati mereka menggunakan cara yang sangat berbeda dengan kepentingan publik.

Untuk siapa sesungguhnya reformasi birokrasi publik? Pertanyaan ini dikemukakan oleh Caiden (1991) dalam bukunya “*Administrative Reform Come of Age*” Reformasi harus mencoba untuk membuat perkiraan kebutuhan ideal manusia. Dengan reformasi administrasi, birokrasi sebagai perwujudan wajah negara harus mampu menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan publik. Reformasi birokrasi memberikan kontribusi pada kemajuan kehidupan manusia atau kualitas hidup. Strategi reformasi birokrasi, untuk meyakinkan pemimpin publik bahwa perubahan dalam pemerintahan sangat penting untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan meningkatkan efisiensi dan efisiensi organisasi publik. Namun untuk mencapai reformasi birokrasi

bukanlah sesuatu yang mudah. Pemerintah merupakan lembaga yang besar, kompleks dan ruwet. Di dalamnya terdapat banyak sekali lapisan dengan ribuan politikus, pegawai negeri, dan warga negara dengan berbagai kepentingannya.

Untuk itu untuk meningkat-kan kinerja pemerintah Osborn dan Plastrik mengemukakan lima strategi yaitu : pertama, strategi inti yaitu bagian yang menentukan tujuan sistem organisasi pemerintah. Kedua, strategi konsekuensi yang menentukan sistem insentif pemerintah. Ketiga, strategi pelanggan yaitu terutama memusatkan pada akuntabilitas, pertanggungjawaban, kepada siapa seharusnya organisasi bertanggung jawab. Keempat, strategi kontrol yang menentukan letak pengambilan keputusan. Dalam sistem birokrasi sebagian besar kekuasaan tetap ada di sekitar puncak hirarkhi. Dan strategi kelima, strategi budaya yang menentukan budaya organisasi pemerintah : nilai-nilai, norma, sikap, dan harapan pegawai.

Disamping strategi reformasi yang dipengaruhi oleh faktor eksternal, dapat juga dilakukan strategi *self-reform*, yang merupakan proses memperbarui dari dalam diri atau revitalisasi. Konsep revitalisasi kurang mendapat perhatian dalam birokrasi publik dibandingkan dalam dunia bisnis. Revitalisasi merupakan proses membuat inisiatif, kreasi, dan konfrontasi yang diperlukan dalam

perubahan, dan untuk memungkinkan organisasi tetap bertahan, beradaptasi dengan kondisi baru, memecahkan masalah, belajar dari pengalaman, dan bergerak ke arah organisasi yang lebih dewasa. Lebih lanjut dikatakan organisasi privat dan publik, mengerjakan kembali bidang garapnya, memperbaharui struktur, meningkatkan hubungan, dan menangani kembali tanggung jawabnya terhadap anggota, klien atau pekerja. Mereka juga mengerjakan inisiatif mereka, lebih kontinyu, dengan atau tanpa bantuan dari luar. Mereka beranggapan bahwa tanggung jawab perubahan ada pada diri mereka.

Revitalisasi merupakan strategi yang meyakinkan yang dapat diterima. Sebelumnya revitalisasi memiliki kekurangan serius dalam sektor publik. Dibandingkan dengan reformasi yang dipengaruhi dari luar, revitalisasi kurang ideal, kurang perfek dan juga kurang praktis, lebih kompromi dan kurang berani, kurang visioner serta kurang inklusif. Revitalisasi tidak cukup secara sendiri untuk mentransformasi administrasi publik. Reformasi dan revitalisasi harus berjalan bersama dan saling melengkapi satu dengan yang lain. Masing-masing memiliki nilai, kelebihan dan kekurangan. Keduanya diperlukan untuk menjamin *good governance*, meningkatkan kinerja sektor publik dan mengurangi kesalahan administrasi. Organisasi dalam skala besar tidak dapat merespon dengan mudah

untuk melakukan perubahan dengan cepat.

Tanggal 2 Mei 2008, kita memperingati 10 tahun reformasi di Indonesia, namun secara faktual, hasil yang dicapai belum menggembarakan. Alasan utamanya mungkin adalah kesalahan manajemen momentum reformasi, karena reformasi yang terjadi lebih merupakan desakan sesaat. Malahan ada yang mengatakan bahwa reformasi lebih merupakan kreasi elitis yang tidak memiliki dukungan massa. Hambatan utama yang dihadapi adalah persoalan kompleksnya masalah reformasi serta hambatan besar yang harus dihadapi, dan hambatan itu adalah keengganan untuk melakukan perubahan.

Namun kita tidak boleh pesimis. Reformasi birokrasi tetap harus dilakukan mengingat sistem dan struktur birokrasi publik yang jauh dari harapan. Strategi perubahan yang harus digunakan adalah strategi integratif dan harus melibatkan semua *stake holders* yang ada dalam masyarakat. Biaya yang harus dibayar untuk reformasi adalah sangat besar. Namun biaya kegagalan menjalankan reformasi akan jauh lebih besar. Karena itu tidak ada pilihan lain, reformasi birokrasi publik harus terus dilakukan.

C. PENUTUP

1. Meskipun banyak kritikan tajam yang ditujukan pada birokrasi

publik, namun keberadaan birokrasi publik masih tetap diperlukan, karena sampai saat ini belum ada satupun model organisasi yang dapat menampung kegiatan pengelolaan negara yang sangat kompleks.

2. Dalam melakukan fungsinya, aparatur pemerintah perlu memperhatikan masalah etika, yaitu hal-hal apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan. *Code of ethics* mengikat seluruh aparatur pemerintahan, baik sebagai individu, maupun sebagai pemangku jabatan. Kode etik ini bersumber pada budaya dan sistem nilai yang hidup dalam masyarakat yang kemudian dituangkan dalam pelbagai peraturan perundang-undangan.
3. Pelbagai peraturan perundang-undangan telah dilahirkan yang mengatur tata nilai, sikap dan perilaku PNS terutama yang tertuang dalam PP RI no. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS. Diperlukan usaha yang sungguh-sungguh agar pembinaan jiwa korps dan kode etik ini dilaksanakan sepenuhnya termasuk adanya *reward* dan *punishment*.
4. Reformasi Birokrasi Publik harus berjalan seiring dengan revitalisasi agar pembenahan struktur, proses, budaya dapat berlangsung secara simultan.

5. Unsur utama untuk keberhasilan reformasi birokrasi publik adalah kepemimpinan yang dapat memberikan inspirasi dan keteladanan, atau Kepemimpinan Transformasional.

Fairfield, Roy P. 1966. *The Federalist Papers*. New York : Doubleday and Co. Inc. Number 51

Lynch, Thomas D. Richard Omdal & Peter L. Cruise. 1997. "Secularization of Public Administration". *Journal of Public Administration Research And Theory*. Vol 7, No. 3. University of Kansas. July. 2.

DAFTAR PUSTAKA

Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York : Walter de Gruyter.

Cooper, T. L. 1990. *The Responsible Administrator, An Approach to Ethics for Administrative Role*, San Francisco : Jossey-Bass.

Lewis, Carol W. & Bayard L. Catron. 1994. *Handbook of Public Administration*, New York : Prentice Hall International.

Osborn, David. & Peter Plastrik. 2000. terj. Abdul Rosyid dan Ramlan, *Memangkas Birokrasi*, Jakarta : PPM.

Robbins, Stephen P. 1994. *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*. New York : Prentice Hall International.

Rohr, John. 1978. "Ethics for Bureaucrats", *An Essay on Law and Values*. New York. 65.

Utomo, Warsito. t.th. *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal*. Yogyakarta : UGM.

Svara, James H. 2005. "The Implicit Ethics Codes of Public Administration Students : An Open-Ended Exploration". Paper presented at Workshop 3, Ethics and Integrity of Governance: The First Transatlantic Dialogue, Leuven, Belgium. June 4.1.

Vittal, N. 2002. "Ethics in Administration", Paper presented at ISTM. India : New Delhi. Januari 8.1

Vittal, N. 2005. "Ethics in Public Administration – Classical Insights and Current Practices". Paper presented in Central Vigilance Commissioner of India. April 24. 2.

Warella, Y. 1997. "Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik". Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro. 29 November. 2, 4, 7, 59.

Ethic's Handbook of the International City. 1998. County Management Association.

- Websters Ninth New Collegiate Dictionary. 1991. Massachusetts : Merriam Webster Inc.
- Sari, Dita Indah. 2008. "Reformasi Birokrasi Bukan Birokratisasi Reformasi". *Kompas*. Rabu, 2 April.
- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Edisi Lengkap Pokok-pokok Kepegawaian. 2007. Penerbit Fokusmedia.
- ASPA's Code of Ethics. 2008. <http://www.aspanet.org>. Diakses 3 Mei.
- Kulwaum, Gabriel. 2008. Problems of Devolution of PNG Education, <http://www.provenance.ca>. Diakses 3 Mei.
- Widhi K, Nograhany. 2008. Meneg PAN Godog RUU Layanan Publik & Etika Pemerintahan. 5 Februari. <http://www.detik.com>. Diakses 3 Mei.