

Dr. Lia Muliawaty M.Si

## Biografi Penulis



Lia Muliawaty lahir di Bandung pada tahun 1969, yang merupakan asli putra daerah, bertempat tinggal di Bandung. Pada tahun 1993 menyelesaikan study strata 1 (S1) Jurusan Administrasi negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pasundan (UNPAS) Bandung.

Pada Tahun 2006 menyelesaikan study distrata 2 (S2) dengan bidang kajian Utama Administrasi di Universitas Padjajaran (UNPAD), pada Tahun 2010 lulus study Strata 3 (S3) Program Doktor Ilmu Sosial BKU Ilmu Administrasi Universitas Padjajaran (UNPAD) dan meraih gelar Doktor Ilmu Sosial. Pekerjaan sebagai dosen di Universitas pasundan dan dosen Pascasarjana Universitas Pasundan. selain mengajar penulis aktif sebagai peneliti dan menulis buku. penulis aktif di beberapa keorganisasian baik di lingkungan tempat bekerja maupun di lingkungan tempat tinggal

ISBN 978-623-7111-43-6



9

786237

111436

2020

ISBN 978-623-7111-43-6

PENGANTAR ETIKA BIROKRASI I

# PENGANTAR ETIKA BIROKRASI



LEMLIT  
UNPAS PRESS

# **PENGANTAR ETIKA BIROKRASI**

**Dr. Lia Muliawaty, M.Si**

Penata Letak dan Perancang Sampul  
Wawan Kurniawan SH

Hak Cipta : Dr. Lia Muliawaty, M.Si

ISBN : 978-623-7111-43-6

**KATALOG DALAM TERBITAN**

Diterbitkan Oleh :

Lemlit Unpas Press

Jl. Dr. Setiabudhi No.193 · Kode Pos 40141

Telp. (022) 2021440

Email : [lembagapenelitian@unpas.ac.id](mailto:lembagapenelitian@unpas.ac.id)

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2002  
TENTANG HAK CIPTA PASAL 72 KETENTUAN PIDANA  
SANKSI PELANGGARAN**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberikan izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyerahkan, menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-undang**

Dilarang keras memperbanyak, memfotocopy sebagian

atau seluruh isi buku ini, serta memperjualbelikannya

tanpa mendapat izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

© **2020, Penerbit Lemlit Unpas Press**

KPb13 (x+ 250) 14.8 x 21.0 cm

Judul Buku : Pengantar Etika Birokrasi

Penulis : Dr. Lia Muliawaty, M.Si

Penerbit : Lemlit Unpas Press

Telp. 022) 4262226

Email: [lembagapenelitian@unpas.ac.id](mailto:lembagapenelitian@unpas.ac.id)

Cetakan : 1 (satu)

ISBN : 978-623-7111-43-6

**SEKAPUR SIRIH  
REKTOR UNIVERSITAS PASUNDAN**

---

*Assalamuallaikum Wr.Wb*



Etika memiliki potensi dan peranan yang sangat penting dalam proses administrasi negara. Etika administrasi negara merupakan salah satu wujud kontrol terhadap pelaksanaan administrasi, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Etika Administrasi di samping digunakan sebagai pedoman, acuan, referensi administrasi negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menentukan sikap, perilaku, dan kebijakannya agar dapat dikatakan baik atau buruk.

Dewasa ini masyarakat begitu peka dengan istilah birokrasi. Hampir semua lapisan masyarakat mengenal birokrasi sebagai sarana yang digunakan oleh para stakeholder dalam mewujudkan pelayanan.

Hadirnya Buku “ **Pengantar Etika Birokrasi**”, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam mempelajari Administrasi Publik, saya berharap semoga hadirnya buku ini dapat memberikan pengalaman tersendiri bagi mahasiswa khusus, dan masyarakat pada umumnya.



Akhirnya saya, mengucapkan selamat atas tersusunya buku ini dan menyambut baik kehadiran buku ini semoga dapat menambah khazanah dalam bidang keilmuan khususnya dalam mempelajari Administrasi publik dan bisa dijadikan sebagai bahan ajar di lingkungan Universitas Pasundan serta dapat bermanfaat bagi masyarakat luas pada umumnya

*Wassalamu'alaikum wr.wb.*

Bandung, Maret 2020  
Rektor Universitas Pasundan

**Prof.Dr.Ir.H.Eddy Jusuf Sp, M.Si, M.Kom**

NIP 1954.04.10.1991.011.001

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Wr,Wb,*

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke Hadirat Allah SWT karena buku ini telah selesai disusun..

Buku Pengantar Etika Birokrasi hadir sebagai alternatif bagi para mahasiswa dalam upaya mengembangkan kemampuan dalam bidang Administrasi Publik. Buku ini disusun agar dapat membantu para mahasiswa dalam mempelajari konsep-konsep etika Administrasi beserta mempermudah mempelajari materi Etika Administrasi sebagai pengantar karena Jika kita semakin mampu mengenali masalah-masalah yang dijumpai dalam kehidupan, kita semakin mampu pula mengatasi atau memecahkan masalah-masalah tersebut

Dalam kesempatan ini, Tidak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Prof Dr. H Kamal Alamsyah. M.Si yang telah memberikan arahan kepada saya sehingga buku ini dapat terselesaikan dengan baik dan tepat pada waktunya. Saya ucapkan pula terima kasih kepada Wawan Kurniawan SH

yang sudah ikut serta berpartisipasi meluangkan waktunya untuk sekedar membantu kami dalam penyelesaian ini. Dan ucapan terima kasih saya untuk semua yang tak bisa penulis sebutkan satu per satu Namanya.

Penulis pun menyadari jika didalam penyusunan buku ini mempunyai kekurangan, namun penulis meyakini sepenuhnya bahwa sekecil apapun buku ini tetap akan memberikan sebuah manfaat bagi pembaca.

Akhir kata untuk penyempurnaan buku ini, maka kritik dan saran dari pembaca sangatlah berguna untuk penulis kedepannya.

*Wassalamualaikum Wr,Wb*

Bandung, Maret 2020

Penulis

## **PRAKATA**

Etika merupakan seperangkat nilai sebagai pedoman, acuan, referensi, penuntun apa yang harus dilakukan dalam menjalankan tugasnya, tapi juga sekaligus berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sepak terjangnya dalam menjalankan tugas dinilai baik atau buruk. Oleh karenanya, dalam etika terdapat sesuatu nilai yang dapat memberikan penilaian bahwa sesuatu tadi dikatakan baik, atau buruk.

Etika diperlukan dalam administrasi public, etika dapat dijadikan pedoman, referensi, petunjuk tentang apa yang harus dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan politik, dan sekaligus digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku aparat birokrasi dalam menjalankan kebijakan dapat dikatakan baik atau buruk. Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188), mengatakan bahwa: “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.

Perjalanan pelayanan public tidak terlepas dari sejarah birokrasi di Indonesia yang dipengaruhi sistem politik yang berlangsung. Apapun sistem politik yang diterapkan selama kurun waktu sejarah pemerintahan di Indonesia, birokrasi memegang sentral dalam kehidupan masyarakat. Baik dalam sistem politik sentralistik maupun sistem politik yang modern sekalipun, keberadaan

birokrasi sulit dijauhkan dari aktivitas-aktivitas dan kepentingan politik pemerintah.

Birokrasi di era reformasi harus responsif dan lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dalam aspirasi masyarakat yang dilayani, dan Adaptif adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang. Otonomi di Indonesia sangatlah membutuhkan pelayanan yang cepat, tepat, dekat, murah. Dari perspektif yang ada dimana, masih banyak para pejabat birokrasi yang belum memahami etika, sehingga banyak terjadi sebuah kejahatan dalam administrasi, yang sering disebut dengan "MAL ADMINISTRASI",

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. Kebiasaan suka mengatur dan memerintah mesti diubah menjadi suka melayani, dari yang lebih suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong, semuanya menuju ke arah fleksibilitas, kolaboratis dan dialogis, dan menghilangkan cara-cara feodal menuju cara-cara kerja yang realistis dan humanis.

## DAFTAR ISI

<b>SEKAPUR SIRIH .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB 1 MEMAHAMI MAKNA ETIKA .....</b>	<b>1</b>
1. Konsep Etika .....	6
2. Teori Etika .....	10
a. Etika Deontologi.....	11
b. Etika <i>Teologi</i> .....	12
c. Etika Keutamaan.....	13
3. Beragam Etika .....	15
a. Etika Umum.....	15
b. Etika Khusus .....	16
4. Etos .....	19
5. Moral .....	20
<b>BAB 2 ETIKA BIROKRASI.....</b>	<b>23</b>
1. Deskripsi Etika.....	28
2. Pengertian Birokrasi .....	31
3. Karakteristik Birokrasi.....	35
4. Type Ideal Birokrasi.....	37
5. Makna Birokrasi .....	39



6. Nepotisme Birokrasi .....	42
7. Konsep Birokrasi .....	48
<b>BAB 3 ETIKA BERDEMOKRASI .....</b>	<b>99</b>
1. Etika Demokrasi Era Reformasi .....	102
2. Etika Egoisme Demokrasi .....	109
3. Etika Berbangsa Dalam Demokrasi .....	113
4. Kualitas Demokrasi.....	116
5. Sistem Politik Yang Demokrasi.....	118
6. Pemerintah Kuat dan Efektif .....	124
6.1.Dasar Filosofis .....	128
6.2.Dasar Sosiologis.....	128
6.3.Dasar Yuridis .....	131
7. Sistem Kepartaian .....	133
7.1.Partai Politik.....	135
7.2. Fungsi.....	136
7.3.Mandiri .....	139
7.4.Organisasi Parpol.....	140
8. Sistem Multipartai.....	142
8.1.Pelebagaan Parpol .....	143
8.2.Kepemimpinan .....	144
8.3.Basic dan Struktur.....	144
<b>BAB 3 ETIKA PELAYAN PUBLIK .....</b>	<b>146</b>
1. Dilema Dalam Beretika .....	147
2. Etika dan Konsep Pelayanan Publik .....	151
3. Lemahnya Etika Pelayana Publik .....	160
4. Tuntutan Etika Pelayanan Publik.....	164

4.1.	Efesiensi .....	165
4.2.	Mampu membedakan .....	165
4.3.	Impersonal.....	165
4.4.	Merytal System.....	166
4.5.	Responsible .....	166
4.6.	Accountable .....	167
4.7.	Responsivenees.....	168
5.	Efisien Mengandung Arti.....	169
6.	Prinsip-prinsip Pelayanan .....	170
7.	Purna Pelayanan.....	174
8.	Membangun Citra Pelayanan.....	178
<b>BAB 5 ETIKA KEPEMIMPINAN .....</b>		<b>180</b>
1.	Etika Dalam Kepemimpinan .....	184
2.	Tanda Pemimpin Berkarakter .....	191
3.	Aktualisasi Karakter Kepemimpinan.....	196
4.	Moral Etika Kepemimpinan .....	199
5.	Kepemimpinan As-Sunnah .....	204
6.	Ketaatan Kepada Pemimpin Islami .....	207
7.	Bentuk Ketaatan .....	209
8.	Urgensi Etika Dalam Pemilihan Pemimpin ..	210
9.	Kepemimpinan Strategis.....	216
<b>BAB 6 ETIKA DALAM BERORGANISASI.....</b>		<b>231</b>
1.	Etika Kepemimpinan Dalam Berorganisasi ..	235
2.	Persoalan Etika Dalam Birokrasi .....	238
3.	Prilaku Etis Dalam Organisasi .....	241
4.	Dampak Pelanggaran Etika .....	242

BAB 7 ETIKA POLITIK INDONESIA .....	251
1. Etika Politik Dalam Pilkada.....	252
2. Etika Demokrasi .....	254
3. Apa Itu “ Etika Politik” .....	257
3.1. Etika Politik.....	257
3.2. Lima Prinsip Dasar Etika Politik Kontemporer.....	259
a. Pluralisme.....	259
b. HAM .....	260
c. Solidaritas Bangsa .....	261
d. Demokrasi .....	262
e. Keadilan Sosial .....	263
4. Etika Politik Indonesia.....	264
5. Teoritis Etika Politik .....	267
6. Penerapan Etika Politik di Indonesia .....	268
7. Kesatuan Politik .....	275
8. Etika Politik Islam .....	280
9. Etika Memilih Elite Politik.....	286
10. Reformasi dan Etika Politik.....	289
11. Ekses Politik Reformasi .....	290
DAFTAR PUSTAKA.....	300

## **BAB 1**

### **MEMAHAMI MAKNA ETIKA**

**Semua** unsur komunitas yang ada dalam masyarakat atau bangsa pasti mempunyai pegangan moral yang menjadi dasar untuk bersikap dan berperilaku dalam mencapai suatu tujuan sebagaimana dicita-citakan.

Landasan serta kekuatan moral tersebut, dapat dibedakan mana yang baik dan yang buruk, benar dan salah serta mana yang dianggap ideal dan tidak. Sebab itu, dimana pun kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara peranan etika sangat menentukan bagi setiap insan dalam menentukan peranannya sebagai makhluk sosial dan tidak mungkin dikesampingkan. Artinya, komponen warga dalam suatu bangsa akan bersentuhan sebagai landasan yang namanya “etika”.



Secara etimologis istilah etika berasal dari bahasa Yunani “*ethos*” artinya “kebiasaan” , yang satu cabang filsafat yang dibatasi dengan nilai dasar nilai moral menyangkut apa yang diperbolehkan atau tidak, yang baik atau tidak baik, yang pantas atau tidak pantas pada perilaku manusia. Dalam kenyataan kehidupan sosial semua masyarakat mempunyai acuan moral yang membolehkan atau melarang perbuatan tertentu. Tata kelakuan itu harus diikuti oleh anggota masyarakat dan akan menimbulkan hukuman bagi pelanggarnya. Namun sebaiknya yang terjadi apabila perilaku yang dilaksanakan dianggap ideal maka akan mendapat imbalan (*reward*) yang sesuai. Dengan demikian fungsi etika adalah untuk membina kehidupan yang baik berdasarkan nilai-nilai moral.

Kehidupan manusia bersifat multi dimensi meliputi berbagai bidang sosial, ekonomi, politik, kebudayaan yang semuanya memerlukan etika termasuk didalamnya tata kehidupan.

Terkait dengan konteks pembangunan maka etika sangat erat fungsinya dan menyatu dengan kegiatan pembangunan. Apa saja yang dilakukan demi mencapai taraf hidup yang lebih baik, melekat peranan etika. Sistem dan prosedur yang berlaku dalam pembangunan, sarat dengan nilai-nilai moral yang harus dipegang teguh oleh mereka yang terlibat dalam pembangunan. Pembangunan merupakan proses perubahan ke arah yang lebih baik. Apa yang kita laksanakan dalam pembangunan pada hakekatnya adalah dari, oleh, dan untuk manusia atau “*people centered development*”.

Pembangunan itu kita dihadapkan dalam suatu mekanisme yang dikenal dengan nama birokrasi. Peran birokrasi saat ini, memang mengalami pergeseran paradigma, yaitu makin meningkatnya penghargaan atas kompetensi, mengedepankan efisiensi dengan produktivitas yang tinggi dan bermutu, serta masyarakat semakin mengharapkan pelayanan yang prima dan menjunjung moral yang

tinggi. Sikap mental yang berkaitan dengan organisasi, diimplementasikan dengan sikap kejujuran dalam kejujuran dalam bekerja, rasa memiliki organisasi, bekerja lebih yang diminta organisasi, mengerti kesulitan organisasi, menciptakan suasana yang menyenangkan, menjaga rahasia organisasi, menjaga dan meninggikan citra positif organisasi, serta tidak apriori terhadap perubahan.

Sikap mental yang berkaitan dengan pegawai, ditunjukkan dengan sikap keteladanan, memberi informasi yang bermutu kepada pegawai, memberi kesempatan untuk mengembangkan wawasannya, memberi tugas yang menantang, merangsang pegawai untuk senang bekerja dan belajar, tidak memanjakan pegawai, menjadi pendengar yang baik, memberi perhatian yang memadai serta meningkatkan kesejahteraan pegawai.

Sikap mental yang berkaitan dengan pekerjaan, ditunjukkan dengan sikap membuat persiapan

pekerjaan yang maksimal, bertanggung jawab, kreatif, memecahkan masalah dengan sistematis, bekerja secara profesional. Sikap mental yang berkaitan dengan pelayanan kepada publik, ditunjukkan melalui penampilan sikap selalu berusaha memperbaiki mutu layanan, peduli atas ketidakpuasan masyarakat, bekerja atas analisis yang ilmiah untuk memperbaiki pelayanan, pengembangan total *quality management* dan *total quality service* dalam memperbaiki layanan, jujur, amanah, dan bertanggung jawab.

Hubungan pemerintah dan masyarakat yang pada akhirnya akan terlihat kurang harmonis. Mungkin fenomena itu akibat sering terjadinya kesenjangan yang terjadi dari masyarakat terhadap berbagai kebijakan pemerintah maupun perilaku aparatnya. Aksi yang kurang sepakat sendiri dilakukan dengan cara yang santun melalui saran-saran melalui berbagai media, sampai dengan tindak kekerasan (*violence*) berupa penjarahan, perusakan,

bahkan terorisme. Inti dari semua itu sesungguhnya bermuara akibat terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap aparatnya.

Para pejabat yang ada agaknya lebih senang mengedepankan kebenaran hukum daripada kebenaran yang bersemi pada hati nurani. Sayangnya, hukum adalah karya cipta manusia yang tidak lepas dari subyektivitas penciptanya, sehingga substansi yang dikandung dapat dimodifikasi sesuai kebutuhan dan kehendak penciptanya. Oleh karena itu, pendekatan etika moral dalam birokrasi sebagai dinamika kehidupan dalam pemerintahan di Indonesia perlu terus ditumbuhkan sehingga tepat pada posisi yang seharusnya dan memahami makna yang ada di dalamnya.

## **1. Konsep Etika**

Kata etika, etiket, etos, maupun moral sering dijumpai bahkan mungkin juga sering digunakan

dalam kehidupan sehari-hari dan tanpa menyadari makna yang sebenarnya. Bahkan cenderung menganggap sama artinya. Padahal tidak semua istilah itu memiliki arti yang sama. Ada beberapa pengertian mengenai etika, yakni : pertama etika diartikan sebagai nilai-nilai dan norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang untuk berperilaku, kedua etika sebagai “kode etik” yang mengatur anggota organisasi untuk menjalankan organisasinya, dan ketiga etika sebagai filsafat moral. Etiket berhubungan dengan sopan santun, kebiasaan, dan hal yang kentara. Hampir sama artinya dengan etika adalah moral, yaitu nilai-nilai dan norma yang menjadi pegangan seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya.

Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan biasa digunakan orang adalah kebiasaan, adat, atau akhlak dan watak. Filsuf besar Aristoteles, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan

filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan.<sup>1</sup> Selain itu, etika juga dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak atau moral (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988).

Istilah etika, antar lain disebut, 1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; 2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan 3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting dalam etika, yaitu etika 1) sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”; 2) sebagai kumpulan asas atau nilai

---

<sup>1</sup> Bertens, K. 2000. *Etika. Seri Filsafat Atma Jaya*: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama

moral yang sering dikenal dengan “kode etik” ; dan 3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut “filsafat moral” . Pendapat seperti ini mirip tertulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* menggunakan etika sebagai, 1) *Way of life moral code* atau *rules of conduct*, dan 3) penelitian tentang unsur pertama dan kedua diatas (Denhard, 1988:28).<sup>2</sup>

Uraian yang dilontarkan Bertens tentang perbedaan di atas adalah konsep etika dari konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri, yaitu suatu perbuatan boleh atau tidak boleh dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin tidak pernah diperbolehkan.

Sedangkan etiket, juga menggambarkan cara suatu perbuatan yang dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi

---

<sup>2</sup> Denhardt, Kathryn G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press

dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja, misalnya memberi sesuatu kepada orang lain dengan tangan kiri merupakan cara yang kurang sopan menurut kebudayaan tertentu, tapi tidak persoalan bagi kebudayaan lain. Sebab itu, etiket lebih bersifat relatif, dan cenderung mengutamakan simbol lahiriah, bila dibandingkan dengan etika yang cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap bathin.

## **2. Teori Etika**

Banyak teori etika yang berusaha menjelaskan mengapa harus mengikuti ajaran moral tertentu atau bagaimana mengambil sikap yang bertanggung jawab untuk berhadapan dengan berbagai ajaran moral. Berikut ini tiga teori etika Rooswiyanto (2005:1-15), yaitu etika deontologi, etika teleologi, dan etika keutamaan.

**a. Etika Deontologi**

Kata “*deontologi*” berasal dari kata Yunani *deon*, yang berarti kewajiban. Etika deontologi memberikan pedoman moral kepada manusia agar melakukan apa yang menjadi kewajiban sesuai dengan nilai-nilai atau moral yang berlaku. Dengan demikian, seorang manusia melakukan sesuatu karena semata-mata menjalankan kewajiban untuk berbuat yang demikian berdasarkan nilai-nilai atau moral yang ada.

Manusia dianggap hidup dengan baik apabila tidak melanggar peraturan yang ada. Jadi yang baik adalah apabila seseorang berbuat sesuatu berdasarkan peraturan dan yang tidak baik adalah apabila ia melanggar peraturan. Berbuat baik, misalnya menolong orang lain adalah merupakan kewajiban bagi seseorang, demikian itu berdasarkan nilai-nilai moral yang berlaku. Sedangkan merampok adalah suatu perbuatan yang tidak baik karena hal

itu melanggar peraturan dan melanggar nilai-nilai moral yang berlaku.

### **b. Etika Teleologi**

Kata “*teleology*” berasal dari kata Yunani *telos*, berarti tujuan. Berbeda dengan etika deontologi, etika teleologi tidak menilai perilaku atas dasar kewajiban, tetapi atas dasar tujuan atau akibat suatu perilaku. Suatu perilaku dinilai baik, kalau bertujuan mencapai suatu yang baik, atau kalau akibat yang ditimbulkannya baik, sebaliknya suatu perilaku dinilai buruk apabila bertujuan atau berakibat buruk. Etika teleologi lebih bersifat situasional karena tujuan dan akibat suatu tindakan bisa bergantung pada situasi tertentu.

Sebagai contoh, membantu orang lain (misalnya, memberi uang atau bahan makanan) adalah merupakan tindakan yang baik menurut etika deontologi, tetapi belum tentu baik menurut etika

teleologi. Akan tetapi apabila memberikan bantuan tersebut dikaitkan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya agar orang yang diberi bantuan tersebut mau membantunya secara bertentangan dengan aturan (dalam hal mencari suara pendukung dalam pemilu) maka perbuatan tersebut menjadi tidak baik menurut etika teleologi. Jadi jelas pemberian bantuan tersebut mempunyai tujuan yang berlawanan dengan hukum, sehingga menjadi tidak etis.

### **c. Etika Keutamaan**

Berbeda dengan kedua teori di atas, etika keutamaan tidak mempersoalkan akibat dari suatu tindakan serta tidak mendasarkan penilaian moral dari nilai-nilai universal, namun lebih mengutamakan pengembangan karakter moral pada diri setiap orang.

Menurut teori etika keutamaan, orang bermoral tidak pertama-tama ditentukan oleh kenyataan bahwa dia melakukan suatu tindakan bermoral tetapi pada suatu kenyataan seluruh hidupnya. Apakah dalam semua situasi konkrit yang dihadapi dia mempunyai posisi, kecenderungan, sikap, dan perilaku moral yang terpuji.

Etika keutamaan ini dikembangkan dari ajaran Aristoteles, mengakui bahwa nilai moral dalam masyarakat didasarkan atas pengalaman hidup masyarakat, dari teladan orang-orang besar dalam suatu masyarakat, di dalam menghadapi situasi konkrit dan menyikapi permasalahan hidup. Dari teladan hidup orang-orang tersebut mengenal nilai-nilai moral seperti kesetiaan, kejujuran, kesediaan berkorban, kasih sayang, keberanian, dan lain sebagainya.

Nilai moral bukan muncul dalam bentuk adanya aturan berupa larangan dan perintah. Jadi menurut teori ini, orang bermoral tidak ditentukan

oleh kenyataan bahwa ia melakukan suatu tindakan bermoral, orang bermoral terutama ditentukan oleh kenyataan dalam keseluruhan hidupnya yaitu bagaimana ia menjalani hidup, apakah ia mempunyai kecenderungan dalam bersikap dan berperilaku terpuji dalam menghadapi persoalan-persoalan hidup dan bukan dinilai berdasarkan tindakan satu per satu dalam menentukan kualitas moralnya.

### **3. Beragam Etika**

Handayani dan Setiawan<sup>3</sup> (2005: 9-10)<sup>5</sup> membagi etika menjadi etika umum dan etika khusus, antara lain :

---

<sup>3</sup> Puji Handayani, dan Zahar Angga Setiawan, *Materi Pokok, Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*, Bahan Diklat Ujian Dinas Tk. I, Departemen Keuangan, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, Jakarta, 2005.

### **a. Etika Umum**

Etika umum berbicara mengenai norma dan nilai moral, kondisi-kondisi dasar bagi manusia untuk bertindak secara etis, bagaimana manusia mengambil keputusan etis, teori-teori etika, lembaga-lembaga normatif, dan sebagainya. Etika umum sebagai ilmu atau filsafat moral dapat dianggap sebagai etika teoritis, kendati istilah ini sesungguhnya tidak tepat karena bagaimanapun juga etika selalu berkaitan dengan perilaku dan kondisi praktis dan aktual dari manusia dalam kehidupan sehari-hari dan tidak hanya semata-mata bersifat teoritis.

### **b. Etika Khusus**

Etika khusus adalah penerapan prinsip-prinsip atau norma-norma moral dasar dalam bidang kehidupan yang khusus. Dalam hal ini, norma dan prinsip moral yang dipandang dalam konteks

kekhususan bidang kehidupan manusia yang khusus tertentu. Dengan kata lain, etika khusus sebagai refleksi kritis rasional meneropongi dan merefleksikan kehidupan manusia dengan mendasarkan diri pada norma dan nilai moral yang ada di satu pihak dan situasi khusus dari bidang kehidupan dan kegiatan khusus yang dilakukan setiap orang atau kelompok dalam suatu masyarakat.

Etika khusus lalu dianggap sebagai etika terapan karena aturan normatif yang bersifat umum diterapkan secara khusus sesuai dengan kekhususan dan kekhasan bidang kehidupan dan kegiatan khusus tertentu.

Maka dapat dikatakan bahwa etika khusus merupakan kontekstualisasi aturan moral umum dalam bidang dan situasi konkrit. Etika khusus terdiri dari tiga, yaitu :

- 1) **Etika Individual** : etika individual lebih menyangkut kewajiban dan sikap manusia terhadap dirinya sendiri. Salah satu prinsip yang

secara khusus relevan dalam etika individual ini adalah prinsip integrasi pribadi, yang berbicara mengenai perilaku individual tertentu dalam rangka menjaga dan mempertahankan nama baiknya sebagai pribadi moral.

- 2) **Etika Sosial** : Etika sosial membahas mengenai kewajiban dan hak, sikap dan pola perilaku manusia sebagai makhluk sosial dalam interaksinya dengan sesamanya. Tentu saja sebagaimana hakikat manusia yang bersifat ganda, yaitu sebagai makhluk individual dan sosial, etika individual dan etika sosial berkaitan erat satu sama lain, bahkan dalam arti tertentu sulit untuk dilepaskan dan dipisahkan satu sama lain.
- 3) **Etika Lingkungan Hidup** : Etika lingkungan hidup merupakan cabang etika khusus yang akhir-akhir ini semakin ramai dibicarakan. Etika lingkungan berbicara mengenai hubungan antara manusia baik sebagai makhluk individu maupun

sebagian kelompok dengan lingkungan alam yang lebih luas dalam totalitasnya, dan hubungan antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya yang berdampak langsung atau tidak langsung pada lingkungan hidup secara keseluruhan.

#### **4. Etos**

Kata yang mirip sekali dengan etika dan sering juga digunakan dalam komunikasi sehari-hari adalah etos, misalnya penggunaan kata “etos kerja”, *“Bagaimana membangkitkan etos profesionalisme dan menjadi perusahaan yang mampu bertahan dalam jangka panjang”*. Dalam bahasa Inggris “ethos” berarti ciri-ciri atau sikap dari individu, masyarakat, atau budaya dari suatu kegiatan tertentu. Dengan demikian, istilah “etos kerja” dimaksudkan sebagai ciri-ciri atau sikap seseorang atau sekelompok orang terhadap suatu pekerjaan.

Dalam etos kerja terkandung nilai-nilai positif dari pribadi atau kelompok yang melaksanakan pekerjaan, seperti : disiplin, tanggung jawab, dedikasi integritas, transparansi, dan sebagainya. Lebih jauh etos dipandang sebagai semangat dan sikap batin tetap seseorang atau sekelompok orang terhadap kegiatan tertentu yang didalamnya termuat nilai-nilai moral tertentu (Magnis Suseno, 1992:120).<sup>4</sup>

## **5. Moral**

Kata yang cukup dengan “etika” adalah “moral”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, moral adalah (ajaran tentang) baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, dan sebagainya, akhlak, budi pekerti, susila.

---

<sup>4</sup> Franz Magnis Suseno, *Berfilsafat dari konteks*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992

Dari uraian tersebut di atas nampak bahwa terdapat kesamaan arti antara etika dengan moral seperti yang dinyatakan oleh Bertens (2004) bahwa secara etimologis “moral” sama dengan “etika”, sekalipun bahasa asalnya berbeda, yaitu nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang, atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Misalnya, “Perbuatan seseorang tidak bermoral” adalah perbuatan orang itu melanggar nilai-nilai dan norma-norma etis yang berlaku dalam masyarakat.

Surajiyo<sup>5</sup> (2005) menyatakan juga bahwa etika dan moral sama artinya, tetapi dalam pemakaian sehari-hari ada sedikit perbedaan. Moral dipakai untuk perbuatan yang sedang dinilai, sedangkan etika dipakai untuk pengkajian sistem nilai yang ada. Dari uraian tersebut di atas, dapat ditarik

---

<sup>5</sup> Surajiyo. Ilmu Filsafat Suatu Pengantari Jakarta: Bumi Aksara, 2005.

kesimpulan bahwa moral adalah suatu ajaran tentang sikap dan perilaku yang dianggap baik atau buruk oleh masyarakat. Ajaran moral adalah ajaran, wejangan, khotbah, atau peraturan, apakah lisan atau tertulis tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak agar menjadi manusia yang baik.

Sumber langsung ajaran moral adalah berbagai orang dalam kedudukan yang berwenang, seperti orang tua, guru, para pemuka masyarakat dan agama, dan tulisan para bijak seperti dalam Wulangreh karangan Sri Sunan Pakubuwono IV.

## BAB 2

### ETIKA BIROKRASI

Birokrasi punya stigma kurang bagus disebagian pandangan mata masyarakat kita. Pada masa Orde Baru sampai menjelang masa transisisi tahun 1998, kondisi birokrasi di Indonesia mengalami kecenderungan in-efisiensi, penyalahgunaan wewenang, kolusi, korupsi, dan nepotisme. Kinerja aparatur sipil negara juga dinilai santai dan pulang cepat serta mempersulit urusan. Dari faktor input, mutu rekrutmen aparatur sipil negara yang begitu rendah patut menjadi perhatian tersendiri dalam melihat berbagai permasalahan birokrasi.

Berbagai macam penilaian masyarakat, para pelaku usaha bahwa birokrasi di Indonesia hanya memiliki perbedaan tipis, yakni sebatas seragam dinas. Kata Premanisme yang berarti perampok, penodong, dan pemeras dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga sejalan betul dengan kinerja “oknum” di berbagai jajaran birokrasi Indonesia.

Data yang disampaikan oleh *Ease Of Doing Business* (2011) sebagaimana yang dikutip dari Bappenas (2011) menyatakan bahwa posisi Indonesia dalam kemudahan melakukan bisnis pada tahun 2011 menurun dibandingkan tahun

2010. Selama setahun terakhir, Indonesia telah melakukan tiga reformasi positif di tiga kriteria, yaitu pendirian usaha (pengurangan biaya dan waktu pembuatan akte pendirian usaha), pengurangan tarif pajak penghasilan serta pengurangan waktu ekspor dengan NSW. Tetapi Indonesia masih buruk dalam pelaksanaan kontrak (dari segi jumlah prosedur, waktu serta biaya). Secara umum kemudahan usaha di Indonesia masih jauh di bawah rata-rata (masih di bawah Vietnam).

Lain halnya dengan data yang disampaikan oleh *Global Competitiveness Index* (2011) sebagaimana yang telah dikutip Bappenas (2011), menyatakan bahwa pada publikasi terbaru tahun 2011-2012, peringkat Indonesia untuk indeks daya saing global adalah peringkat 44 (score 4,38) dari 142 negara yang disurvei. Posisi Indonesia tersebut turun 2 peringkat dibanding periode sebelumnya yaitu peringkat 46 (score 4,43) dari 139 negara. Berdasarkan GCI 2011-2012, Indonesia masih kurang kompetitif dibanding negara-negara Asia Tenggara yang lain, seperti: Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan Thailand walaupun berada di atas Vietnam dan Filipina. Daya saing Indonesia yang rendah disebabkan oleh banyak faktor antara lain infrastruktur yang rusak, inefisiensi birokrasi, korupsi, ketidakpastian hukum. In-efisiensi birokrasi antara lain ditandai oleh pelayanan publik yang berbelit-belit,

memerlukan prosedur yang panjang, waktu yang lama serta biaya yang tidak jelas.

Gambaran di atas dapat kita ketahui bahwa kinerja birokrasi Indonesia memang masih mengecewakan. Dalam survey yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk bahkan dijelaskan nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktifitas kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas birokrasi kita juga masih sangat rendah. Bahkan sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto dkk, menurut *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *competitiveness* birokrasi kita berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia.

Hal ini terbukti dari hasil penelitian tersebut diketahui bahwa dari segi orientasi pelayanan birokrasi, kita masih cenderung tidak sepenuhnya mencurahkan waktu dan tenaga untuk menjalankan tugas melayani rakyat. Hampir 40% birokrat yang menjadi responden dalam penelitian itu menyatakan bahwa mereka memiliki pekerjaan lain di luar pekerjaannya sebagai aparatur negara. Kondisi ini otomatis mengurangi konsentrasi mereka dalam bekerja sehingga tidak fokus mengerjakan tugas-tugasnya (Setiyono, 2004: 131). Hal ini tentu saja menambah daftar panjang buruknya birokrasi (selain prosedur birokrasi yang berbelit-belit, lama, kurang peka

terhadap tuntutan masyarakat, dll.) di negeri ini yang membuat masyarakat juga semakin tidak percaya kepada kinerja aparat untuk dapat memenuhi tuntutan tuntutan publik tersebut.

Selama ini *discretionary power* yang dimiliki pemerintah memiliki kelemahan fundamental, sehingga kemungkinan terjadi perbuatan yang menyimpang dari berbagai peraturan yang ada, yang akhirnya menimbulkan kerugian dalam masyarakat. Oleh sebab itu, guna mempertinggi perlindungan hukum bagi masyarakat diperlukan adanya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*algemene beginselen van behoornlijk bestuur*) sebagai dasar etika pemerintahan.

Selama ini pemerintah menganggap bahwa pendekatan etika dalam *law enforcement* tidak begitu penting, sebab telah terdapat hukum nasional yang terkodifikasi. Namun dalam realitasnya, aturan hukum itu selalu tertinggal beberapa langkah dibanding kemajuan cara hidup manusia yang demikian kompleks dan potensi konflik. Itulah sebabnya, banyak pasal-pasal karet yang kemudian tidak dapat menyelesaikan suatu peristiwa secara memuaskan. Tengok saja kasus-kasus besar yang selama ini terjadi mulai dari kasus Bank Century hingga kasus pembunuhan yang melibatkan oknum KPK (mantan Jaksa). Dalam keadaan seperti itulah, pendekatan etika berfungsi sebagai sumber

hukum baru yang sekaligus mengisi kekosongan hukum.

Munculnya UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas KKN, kalau dilihat dari aspek perspektif etika merupakan kemajuan yang sangat berarti dalam praktek berpemerintahan di negeri ini. Atas dasar aturan ini, legalitas dan kemanfaatan tindakan pemerintah tidak hanya diukur dari tingkat penyimpangannya terhadap norma hukum, tetapi juga terhadap norma-norma lain yang belum diwadahi secara formal dalam bentuk peraturan perundangan tertentu.

Asas-asas etika yang terkandung dalam UU Nomor 28 tahun 1999 ini merupakan asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsional, profesional, serta akuntabilitas. Tujuh asas etika tersebut memang belum mencerminkan keseluruhan asas yang sering muncul dalam khazanah ilmu hukum. Sebagaimana diketahui, di Negeri Belanda paling sedikit terdapat 13 asas etika, yakni kepastian hukum, keseimbangan / proporsional, kesamaan dalam mengambil keputusan / tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, bertindak cermat, motivasi, tidak mencampuradukan kewenangan, permainan yang layak, keadilan, menanggapi pengharapan yang wajar, meniadakan akibat suatu keputusan yang batal, perlindungan atas pandangan atas

pandangan hidup pribadi, serta asas kebijaksanaan atau sapientia (Muchsun, 1982; Poerbopranoto, 1978; Marbun, 1987).

Implikasi terpenting dari penonjolan dimensi etika dalam penyelenggaraan negara ini adalah terbebasnya para pejabat negara dan pejabat pemerintahan dari praktek-praktek kotor dan tidak terpuji, misalnya KKN. Birokrasi yang sehat dan bermoral, merupakan prasyarat munculnya kebijakan publik yang berkualitas prima, dengan ciri-ciri : 1) mampu mengatasi permasalahan aktual yang sedang dihadapi, 2) mampu memberikan manfaat nyata secara positif dan konstruktif, 3) mampu memprediksi dampak-dampak negaif yang mungkin timbul beserta beserta alternatif pemecahannya, 4) mampu memerankan diri sebagai fungsi dari mediasi dan moderasi dalam suatu kontroversi, 5) memiliki daya akseptabilitas dan aplikasi yang tinggi, serta 6) memiliki konsistensi dengan kebijakan terkait dan mampu menghindarkan kemungkinan terjadinya diskriminasi dalam implementasi.

### **1. Deskripsi Etika Birokrasi**

Penyelenggaraan dalam pemerintahan birokrasi adalah salah satu perangkat dalam tata laksana yang dikendalikan secara terstruktur oleh para pengabdian masyarakat yakni para Aparatur sipil negara (ASN). Untuk itu pemahaman mengenai etika birokrasi sangat diperlukan bagi

setiap ASN dalam melaksanakan tugas kewajibannya. Karena dengan memahami hal itu, diharapkan akan terwujud ASN yang mengetahui hak dan kewajibannya dan pada akhirnya akan terwujud pula sikap ASN yang taat, patuh, disiplin, dan senantiasa berpegang pada etika dalam rangka perwujudan ASN yang profesional, adil dan merata.

Pemahaman tentang etika dapat diartikan sebagai nilai dan norma moral yang menjadi pedoman bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, kode etik, dan sebagai filsafat moral. Kata yang mirip dengan etika adalah etos, yang diartikan sebagai ciri-ciri atau sikap dari individu, masyarakat, atau budaya dari suatu kegiatan tertentu.

Etika adalah moral, sebagai ajaran tentang yang baik atau buruk yang diterima umum mengenai perbuatan atau sikap, akhlak, budi pekerti, dan susila. Pengertian-pengertian tersebut perlu diberikan kepada peserta dengan tujuan agar terbentuk kesamaan pandang, mengingat seringkali istilah-istilah tersebut dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari, saling dipertukarkan tanpa dimengerti maksudnya.

Hal itu perlu mengingat sebagai aparatur pemerintah yang berkecimpung dalam dunia birokrasi harus menyadari perannya, dengan demikian diharapkan setiap tugas akan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Pemahami

etika birokrasi dilihat dari sisi sejarah perkembangannya, sejak dari jaman kerajaan, jaman kolonial, sampai dengan saat ini.

Pada era budaya patrimonial, birokrasi semata-mata mengabdikan pada kepentingan raja. Tidak jauh berbeda dengan pada masa kerajaan, pada masa kolonial birokrasi dimanfaatkan oleh pemerintahan penjajah untuk kepentingan bangsa penjajah demi mengeruk kekayaan ekonomi yang sebesar-besarnya.

Darwin (1999) dalam Widodo (2001) mengartikan etika birokrasi sebagai “Seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Widodo (2001 : 241) menyebutkan bahwa “Etika administrasi negara adalah merupakan wujud kontrol terhadap administrasi 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.

Dwiyanto (2002 : 188) menyatakan bahwa “Etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat”. Etika sangat diperlukan dalam konteks penyelenggaraan birokrasi sebagai suatu panduan

norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat, hal ini terjadi mengingat bahwa aturan moral ini sangat banyak karena sumbernya juga sangat banyak (plural), sehingga sering kita dengar istilah pluralisme moral. Bagi seorang birokrat, norma pekerjaan memang yang paling utama, namun demikian latar belakang yang bersangkutan juga ikut mempengaruhi pandangannya atas norma-norma moral yang lainnya. Hal ini kadang-kadang menyebabkan berbenturan suatu aturan norma moral dengan norma moral lainnya. Dengan demikian, etika sangat penting bagi aparat, karena dengan etika dia dapat memilah dan memilih apa-apa yang boleh dan memang seharusnya dikerjakan dan apa-apa yang tidak boleh dilakukannya. Dalam praktiknya memang dia harus mempertimbangkan segala tindakannya secara kritis dan rasional.

## 2. Pengertian Birokrasi

Mendengar kata “Birokrasi” langsung tersirat dalam pikiran kita adalah suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah duit yang serba mahal (*hight cost*). Pendapat yang demikian tidaklah dapat disalahkan seluruhnya, namun demikian apabila orang-orang yang duduk di belakang meja taat terhadap prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, maka

birokrasi akan berjalan lancar dan “biaya tinggi” akan dapat dihindarkan.

Memahami pemikiran yang demikian, coba sejenak mencerna pendapat para ahli mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan birokrasi.

- a. Birokrasi dalam bahasa Inggris, *Bureaucracy*, berasal dari kata *Bureau* (berti: meja) dan *Cratein* (berarti: kekuasaan), dimaksudkan adalah kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia cenderung dikonotasikan seorang birokrat yang nakal atau tak taat aturan atau tak memahami aturan atau masa bodoh dengan mekanisme yang telah menjadi sandaran dalam payung hukum yang berlaku.
- b. Bintoro Tjokroamidjojo<sup>7</sup> (1984), mengatakan “birokrasi yang dimaksudkan tiada lain untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang”. Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana

---

<sup>7</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Lemlit, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial, Jakarta, 1984.

suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang, sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

- c. Blau dan Page <sup>8</sup>(1956), mengemukakan “Birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang”. Jadi menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadangkala di dalam pelaksanaannya birokratisasi seringkali mengakibatkan adanya ketidak-efisienan.
- d. Ismani, mengutip pendapat Mouzelis, Ismani (2001) mengemukakan, “Bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi dan setinggi-tingginya. Dari

---

<sup>8</sup> Peter M. Blau, Page, Charles H, *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House, 1956.

pandangan yang demikian tidak sedikitpun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien”.

- e. Fritz Morstein Marx, mengutip Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo<sup>9</sup> (1984) menemukan, birokrasi adalah “Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan”.
- f. Riant Nugroho Dwijowijoto, mengutip Blau dan Mayer, Dwijowijoto (2004)<sup>10</sup> menjelaskan bahwa, “Birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar”. Selanjutnya”. Dalam

---

<sup>9</sup> Op.Cit, Bintoro Tjokroamidjojo (1984)

<sup>10</sup> Peter M. Blau, dan Meyer, Marshal W., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* UI Press, Jakarta, 1987.

masyarakat modern, dimana terdapat begitu banyak urusan yang teru-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam prakteknya dijabarkan sebagai aparatur sipil negara”.

Dari uraian di atas, dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah: 1) suatu prosedur yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien; 2) keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.

### **3. Karakteristik Birokrasi**

Birokrasi sebagai pusat kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja, karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Namun demikian diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat di pertanggung jawabkan dengan jelas, karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.

Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar. Hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena

pada organisasi pemerintahan segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal.

Menurut Syafiie (Syafiie, 2006:)<sup>11</sup> tentang birokrasi, bahwa birokrasi fungsi pegawai yang harus memiliki 11 cara-cara spesifik agar lebih efektif dan efisien, yakni : 1) Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*), 2) Tugas yang khusus (*spesialisasi*), 3) Kaku dan sederhana (*zakelijk*), 4) Penyelenggaraan yang resmi (*formal*), 5) Pengaturan dari atas ke bawah (*hirarkhis*), 6) Berdasarkan logika (*rasional*), 7) Tersentralistik (*otoritas*), 8) Taat dan patuh (*obedience*), 9) Tidak melanggar ketentuan (*discipline*), 10) Terstruktur (*sistematis*), dan 11) Tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal-hal di atas jika ditelaah maka merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dalam birokrasi. Karakteristik idealnya dimiliki oleh para birokrat (aparatur sipil negara) tidak lain agar tugas-tugas administratif yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian pendapat

---

<sup>11</sup> Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Administrasi Publik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2006.

sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif paling tidak dapat diluruskan.

#### **4. Type Ideal Birokrasi**

Max Weber seorang sosiolog Jerman, (dalam Tjokroamidjojo, 1984: 72-73)<sup>12</sup> mengatakan, ciri-ciri utama dari struktur birokrasi dalam tipe ideal, adalah:

- a. Prinsip pembagian kerja. Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi di dalam cara-cara yang tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialis dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.
- b. Struktur hirarkhis. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarkhis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus

---

<sup>12</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Lemlit, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial, Jakarta, 1984

- mempertanggung jawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
- c. Aturan dan prosedur. Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.
  - d. Prinsip netral tidak memihak. Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat “*formalistic impersonality*” (formil non pribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini seorang pejabat di dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.
  - e. Penempatan didasarkan atas karir. Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Di dalam suatu organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karir. Ada sistem promosi, entah atas dasar senioritas

atau prestasi atau kedua-duanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meninggikan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya “*esprit de corps*” atau jiwa korps diantara para anggotanya.

- f. Birokrasi murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni pada suatu organisasi administrasi dilihat dari segi teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien dari pada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

## 5. Makna Birokrasi

Untuk menghindari stigma buruk terhadap birokrasi secara obyektif sebenarnya harus diakui bahwa birokrasi juga mempunyai ciri-ciri aspek formal. Menurut Weber (Dalam Albrow, 1989: 33)<sup>13</sup> secara rasional birokrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka. Ada hirarki jabatan yang jelas.

---

<sup>13</sup> Albrow, Birokrasi Alihbahasa M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989

Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara jelas. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya berdasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian. Mereka memiliki gaji dan biasanya ada hak-hak pensiun, gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia dapat diberhentikan.

Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya. Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun kelahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior). Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di ponya tersebut. Ia tunduk pada sistem disiplin dan kontrol seragam. Apabila tipe ideal birokrasi dengan sepuluh ciri tersebut dapat terlaksana dengan baik maka dampaknya kan positif dalam kehidupan organisasi maupun dalam masyarakat dan negara.

Namun pada prakteknya, tipe ideal birokrasi itu meleset jauh ke arah yang berlawanan dan negatif. Oleh karena itu Blau dan Meyer lebih melihat birokrasi dari sisi gelapnya yaitu adanya kekuatan (*inflexibility*) dan kemandengan struktural (*stuctural static*). Tata cara yang berlebihan (*ritualism*) dan penyimpangan sasaran (*pervesion goals*), sifat yang tidak pribadi

(*impersonality*) dan pengabaian (*alienation*) serta otomatis (*automatism*) dan menutup diri terhadap perbedaan pendapat (*constrain dissent*).

Mouzelis (1974:4)<sup>16</sup> mengemukakan birokrasi sebagai “*the existence of system of Control based on rational rules, rules with try to regulated the wholw organixational structure and process on the based of tedirical knowledge and the maximun effeciency*”.

Serupa tapi tidak sama dengan Weber, Mouzelis mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasar pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Dari pandangan yang demikian tidak sedikitpun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien. Tetapi dalam praktek yang sesungguhnya jauh panggang dari api. Jarak apa yang terjadi (*das sein*) dan apa yang diinginkan (*das sollen*) masih terlalu jauh.

Pengurusan berbagai kepentingan yang berkaitan dengan organisasi seringkali mengesampingkan birokrasi dan lebih senang menempuh prosedur yang dianggap menguntungkan.

Seitzt (1978) dalam pernyataannya tersurat dan tersirat bahwa birokrasi itu harus dibuang jauh. Namun mereka juga menyadari apa yang ditentukan dalam birokrasi belum seluruhnya dapat dicapai. Sebagaimana konsep-konsep yang lain dalam penerapannya memerlukan

penyesuaian-penyesuaian dengan situasi dan kondisi yang didalamnya terdapat unsur-unsur etika yang harus diperhatikan. Satu hal pasti bahwa birokrasi merupakan fenomena yang sudah ada sejak dulu kala manusia ingin mencapai tujuan Etika Birokrasi (Isman HP) bersama dalam berbagai wadah organisasi.

## **6. Nepotisme Birokrasi**

Kata birokrasi, umumnya menjadi momok yang berkonotasi negatif di mata publik. Mengapa demikian, hal tersebut terkait dengan kesan yang berbelit-belitnya ketika kita berurusan dengan tatanan birokrasi. Jangan heran, hingga kini muncul istilah birokratis adalah uang. Artinya, ada uang urusan bisa lancar, begitupun sebaliknya. Padahal, prinsip birokrasi tidaklah demikian, jika semua unsur aparatur birokrasi internal memahami posisinya dan menjadi bahwa dia adalah pelayan publik.

Birokrasi adalah “piranti” guna memudahkan semua urusan. Birokrasi diciptakan adalah cermin keadilan dan keberpihakan pada publik. Dalam catatan sejarah, menandakan adanya kontak dengan bangsa lain, kepentingan elite negara maupun birokrat, serta pasang surutnya kehidupan politik yang memberikan pengaruh bagi karakter dan fungsi birokrat itu sendiri. Perjalanan birokrasi di Indonesia adalah cerminan akar budaya tradisional ke birokrasi modern.

Birokrasi yang bersumber pada otoritas raja menuju birokrasi yang berpijak pada konsep tata negara modern. Dengan demikian, perubahan tata birokrasi merupakan cermin dari perjalanan sejarah bangsa. Perubahan birokrasi di Indonesia adalah keharusan sejarah tetapi konsep oleh praja dan tata praja adalah nilai luhur yang tidak boleh luntur.

Berkaitan dengan birokrasi modern di Indonesia, Inspektur Jendral Depdagri sempat mengeluarkan memo kepada seluruh jajaran Depdagri di pusat maupun di daerah agar tidak melakukan praktek nepotisme ketika birokrasi diimplementasikan. Hal ini dilakukan setelah ada temuan dari BPKP bahwa departemen yang dianggap menonjol praktek nepotisme adalah Depdagri.

Praktek nepotisme (korupsi persanakan) merupakan bagian dari korupsi. Yaitu, penunjukan tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan tertentu dalam pemerintahan, atau tindakan memberikan perlakuan yang mengutamakan dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain kepada mereka secara bertentangan dengan norma yang berlaku.

Praktek nepotisme ini menyebabkan persepsi yang salah dari masyarakat terhadap birokrasi. Birokrasi dalam pengertian sehari-hari diidentikkan dengan ketidak-efisienan atau

keruwetan (red tape) dalam pemerintah (Blau dan Meyer, 19987)<sup>14</sup>

Menyikapi persoalan praktek nepotisme menjadi persoalan krusial dalam birokrasi di Indonesia. Birokrasi sangat dipengaruhi oleh budaya yang berkembang dalam masyarakat. Birokrasi rasional yang memiliki sikap formal-impersonality (Weber, 1947) seakan-akan tenggelam dalam budaya “welas asih”, “balas budi”, “hormat pada atasan” atau “hormat kepada yang lebih tua”.

Budaya tersebut adalah budaya khas bangsa Indonesia yang memiliki konteks yang tinggi (*high contex culture*), justru merupakan aset terbaik bangsa kita. Namun tidak seharusnya ditempatkan atau diletakan pada porsi yang sebenarnya. Budaya semestinya diterapkan dalam konteks yang berbeda dengan praktek birokrasi, sebab unsur birokrasi memiliki karakteristik dan budaya yang berbeda pula.

Budaya birokrasi yang dikenal adanya hubungan sosial yang ekstrinsik antara birokrat atau pegawai satu dengan birokrat lainnya (Weber, 1947). Tapi, hubungan instrinsik juga menjadi

---

<sup>14</sup> Peter M. Blau, dan Meyer, Marshal W., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* UI Press, Jakarta, 1987.

bagian penting dalam melakukan pekerjaannya sepanjang tidak mengganggu keputusan rasional mereka (Mayo, 1945). Jadi birokrasi yang dikembangkan Weber burokrasi yang memunculkan kritik, sebab birokrasi yang dikembangkan dianggap tidak manusiawi, tawar menawar, dan tidak menggairahkan. Sementara birokrasi yang dikehendaki Alton Mayo dianggap lebih menggairahkan para pekerja atau birokrat.

Umar bin Abdul Aziz, khalifah di zaman Tabi'in (zaman pertengahan), menerapkan praktek birokrasi yang sangat rasional. Ia membedakan antara milik pribadi dan milik negara. Bahkan sebelum ia memerintah menyerahkan hartanya kepada Baitul Maal dan memaksa saudara-saudaranya yang kaya raya untuk memberikan harta mereka kepada negara karena dianggap harta tersebut diperoleh berkat kekuasaan yang mereka miliki. Dalam sejarah ia memang tercatat sebagai khalifah yang bisa memakmurkan rakyatnya dalam tempo dua tahun, sehingga rakyatnya tidak ada lagi yang mau menerima zakat.

Dinasti Han, jaman kekaisaran Cina (kurang lebih 202 SM), ketika itu raja memerintah dengan adil dan mulai muncul birokrasi (rasional). Dinasti Han dikenal dengan tiga prinsip pemerintahan (birokrasi), yaitu (1) rakyat harus diperintah oleh aparat-aparat yang bermoral dan tidak secara paksaan fisik; (2) pelayanan dilakukan oleh orang-

orang yang ahli dan bijaksana yang diperlukan dalam suatu pemerintahan yang baik; dan (3) rakyat punya hak untuk menolak kedaulatan raja yang memerintah berdasarkan sewenang-wenang dan tirani (Mirrian, 1986).

Jadi munculnya praktek nepotisme sesungguhnya berawal dari ketidaktahuan masyarakat (baik masyarakat umum maupun masyarakat birokrasi itu sendiri) terhadap budaya birokrasi. Dari berbagai penelitian yang dilakukan bahwa umumnya masyarakat birokrasi tidak mampu membedakan antara hubungan sosial kekeluargaan dengan hubungan sosial dalam birokrasi.

Praktek nepotisme dalam birokrasi juga bisa didasarkan pada hubungan *patron-client* yang berkembang dalam masyarakat. Misalnya, ada satu kecenderungan tertentu di kantor-kantor pemerintahan bahwa bila orang tertentu yang memegang wewenang atau kekuasaan tertentu cenderung mengambil kerabat, sanak saudara, atau teman seadaerah, sealmamater sebagai "*client*". Dengan demikian, hubungan perkerabatan melingkupi pola budaya birokrasi.

Seorang "*patron*" yang mengangkat para nepos [Nepos (Yun) = keponakan] tersebut cenderung akan mendapatkan pujian (orang yang baik, tidak sombong, suka membantu, dan lain-lain). Sebaliknya, orang yang memutuskan secara rasional, tidak dilandasi oleh pemikiran nepotis

akan dikucilkan, dihujat, dianggap sebagai kacang lupa kulitnya, sombong, dan lain-lain.

Lubis dan Scott (1987) menyatakan "... Faktor yang sering menentukan dalam nominasi adalah hubungan suku antara calon dan yang mencalonkan. Di Republik Asia Tengah dan Transkaukasia, hubungan kekeluargaan merupakan salah satu faktor terpenting dalam menentukan susunan aparat yang berkuasa".

M. de Gournay menyebutkan nepotisme adalah bureaumania, karena dalam birokrasi, para pejabat, para juru tulis, para sekertaris, para inspektur dan para intedan (manajer) yang diangkat bukan menguntungkan kepentingan umum tapi menguntungkan kepentingan diri mereka sebagai birokrat (Albrouw, 1989).<sup>15</sup>

Hubungan sosial yang bersifat pribadi yang sering ditandai dengan ikatan-ikatan emosional dapat mengganggu efesiensi dari organisasi (Blau dan Mayer, 1963). Hubungan sosial yang bersifat pribadi dalam masa pelaksanaan hukum (*law enforcement*) dalam birokrasi itu sendiri. Hubungan sosial birokrasi terikat dengan norma dan sumpah. "... Bahwa saya, akan senantiasa

---

<sup>15</sup> Albrow, Birokrasi Alihbahasa M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.

menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah dan martabat aparatur sipil negara, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan.”

Realistis yang terjadi membuktikan, bahwa sumpah hanya bermakna seremonial “lip service”. Karena di saat yang bersamaan, secara statistik birokrasi didominasi budaya *evuh pakewuh, mikul dhuwur mendhem jero*. Sebaliknya, pemberontakan terhadap nilai semacam ini dianggap akan mengganggu kesinambungan birokrasi. Sementara konsep “waskat” cenderung sekadar konsep yang lebih menguntungkan kalangan atas, dan mengabaikan pengawasan dari bawahan.<sup>21</sup>

Publik sudah tanggung mengecam, bahwa pelayanan birokrasi seakan-akan sudah sakit kronis. Sebagian pihak yang ingin mengatasi persoalan ini tidak mampu berbuat banyak dan dari mana mereka harus memulainya. Akibatnya, untuk sementara waktu bagaimana mengatasi kekacauan ini, “para penyelamat” birokrasi terpaksa melakukan “*bargaining*” dengan pihak pelaku “kejahatan kerah putih”.

## 7. Konsep Birokrasi

Sebagian menilai bahwa konsep birokrasi lekat dengan stempel “tak efektif”, “lambat”, “kaku”, dan “menyebalkan”. Stempel-stempel seperti ini pada satu sisi menemui sejumlah

kebenarannya dalam realitasnya. Namun, pada sisi lain merupakan *stereotype* yang sesungguhnya masih dapat diperdebatkan keabsahannya.

Pada konsep birokrasi yang disuguhkan Max Weber dan Martin Albrow. Sebelum masuk pada pandangan Weber soal Birokrasi ada baiknya ditinjau etimologi konsep ini yang berasal dari kata “bureau”. Kata “bureau” berasal dari Perancis yang kemudian diintroduksi Jerman. Artinya adalah meja atau kadang diperluas jadi kantor. Sebab itu, birokrasi adalah aturan yang dikendalikan lewat meja atau kantor. Pada perkembangannya, birokrasi sekadar merupakan “alat” atau minimal bukan jenis kekuasaan fleksibel semisal Demokrasi, Aristokrasi, atauun Oligarki. Di titik puncak sebuah kekuasaan birokrasi, terdapat jenis kekuasaan yang kurang birokratis misalnya parlemen atau eksekutif.

Hal yang perlu disampaikan, Max Weber sendiri tidak pernah secara definitif menyebutkan makna Birokrasi. Weber menyebut itu saja konsep ini lalu menganalisis ciri-ciri apa yang seharusnya melekat pada birokrasi. Gejala birokrasi yang dikaji Weber sesungguhnya birokrasi-patrimonial. Birokrasi-Patrimonial ini berlangsung di waktu hidup Weber, yaitu birokrasi yang dikembangkan pada Dinasti hohenzollern di Prussia. Birokrasi tersebut dianggap oleh Weber sebagai tidak rasional. Banyak pengangkatan pejabat yang mengacu pada political-will pimpinan Dinasti.

Akibatnya banyak pekerjaan negara yang “salah-urus” atau tidak mencapai hasil secara maksimal. Atas dasar “ketidakrasional” itu, Weber mungkin mengembangkan apa yang seharusnya (*ideal tyhpus*) melekat di sebuah birokrasi.

Weber terkenal dengan konsepnya mengenai tipe ideal (*ideal tyhpus*) bagi sebuah otoritas legal dapat diselenggarakan, yaitu :

- a. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
- b. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi;
- c. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*);
- d. Aturan-aturan yang sesuaidengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan;
- e. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
- f. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;
- g. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadukan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern; dan 8. Sistem-sistem

otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasibirokratik.

Bagi Weber, jika ke-8 sifat diatas diletakan ke sebuah birokrasi, maka birokrasi tersebut dapat dikatakan bercorak legal-rasional. Selanjutnya, Weber melanjutkan ke sisi pekerja (staf) di organisasi yang legal-rasional. Bagi Weber, kedudukan staf di sebuah organisasi legal-rasional adalah sebagai berikut :

- a. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka;
- b. Terdapat hirarki jabatan yang jelas;
- c. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
- e. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian;
- f. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diberhentikan;

- g. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat;
- h. Suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (merit) serta menurut pertimbangan keunggulan (superior);
- i. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut, dan;
- j. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Weber menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekan kontrol atas bawahan (*subordinat*). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin”. Sebab itu, Weber juga memasukan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapapun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

Dia memperhatikan fenomena kontrol superordinat atas subordinat. Kontrol ini, jika tidak dilakukan pembatasan, berakibat pada akumulasi kekuatan absolut datangan superordinat. Akibatnya, organisasi tidak berjalan secara rasional melainkan sesuai keinginan pemimpin belaka. Bagi dia, perlu dilakuakan pembatasan atas setiap kekuasaan yang ada di

dalam birokrasi, yang meliputi point-point berikut :

1. Kolegialitas. Kolegialitas adalah suatu prinsip pelibatan orang lain dalam pengambilan suatu keputusan. Weber mengakui bahwa dalam birokrasi, satu alasan mengambil satu keputusan sendiri. Namun, prinsip kolegialitas dapat saja diterapkan guna mencegah korupsi kekuasaan.
2. Pemisahan Kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Misalnya, untuk menyetujui anggaran negara, perlu keputusan bersama antara badan DPR dan Presiden. Pemisahan kekuasaan, menurut Weber, tidaklah stabil tetapi dapat membatasi akumulasi kekuasaan.
3. Administrasi Amatir. Administrasi amatir dibutuhkan tatkala pemerintah tidak mampu membayar orang-orang untuk mengerjakan tugas birokrasi, dapat saja direktur warga negara yang dapat mengerjakan tugas tersebut. Misalnya, tatkala KPU (birokrasi negara Indonesia) “kerepotan” menghitung surat suara bagi tiap TPS, ibu-ibu rumah tangga diberi kesempatan menghitung dan diberi honor. Tentu saja, pejabat KPU ada yang

mendampingi selama pelaksanaan tugas tersebut.

4. **Demokrasi Langsung.** Demokrasi langsung berguna dalam membuat orng bertanggung jawab kepada suatu majelis. Misalnya, Gubernur Bank Indonesia, meski merupakan hak prerogatif Presiden guna mengangkatnya, terlebih dahulu harus di-fit and proper-test oleh DPR. Ini berguna agar Gubernur BI yang diangkat merasa bertanggung jawab kepada rakyat secara keseluruhan.
5. **Representasi.** Representasi didasarkan pengertian seorang pejabat yang diangkat mewakili para pemilihnya. Dalam kinerja birokrasi, partai-partai politik dapat diandalkan dalam mengawasi kinerja pejabat dan staf birokrasi. Ini akibat pengertian tak langsung bahwa anggota DPR dari partai politik mewakili rakyat pemilih mereka.

Pengertian orang mengenai birokrasi sangat dipengaruhi oleh pandangan-pandangan Max Weber di atas. Dengan modifikasi dan penolakan di sana-sini atas pandangan Weber, analisis birokrasi mereka lakukan. Secanggih apapun analisis manusia, ia akan menuai kritik. Demikian pula pandangan Weber akan birokrasi ini. Berikut akan disampaikan sejumlah kritik para ahli akan pandangan Weber :

Robert K. Merton. Dalam artikelnya "*Bureaucratic Structure and Personality*", Merton mempersoalkan gagasan birokrasi rasional Weber. Bagi Merton, penekanan Weber pada reliabilitas(keandalan) dan ketepatan akan menimbulkan kegagalan dalam suatu administrasi. Mengapa? Peraturan yang dirancang sebagai alat untuk mencapai tujuan, dapat menjadi tujuan itu sendiri.<sup>23</sup>

Selain itu, birokrat yang berkuasa akan membentuk suatu solidaritas kelompok dan kerap menolak perubahan. Jika para pejabat ini dimaksudkan untuk melayani publik, maka norma-norma impersonal yang menuntun tingkah laku mereka dapat menyebabkan konflik dengan individu-individu warganegara.

Apa yang ditekankan Merton adalah suatu struktur yang rasional dalam pengertian Weber dapat dengan mudah menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan dan mengganggu bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Philip Selznick. Selznick mengutarakan kritiknya atas Weber tentang Disfungsionalisasi Birokrasi. Ia fokus pada pembagian fungsi-fungsi di dalam suatu organisasi. Selznick menunjukkan bagaimana sub-sub unit mewujudkan tujuan organisasi secara keseluruhan. Pembentukan departemen-departemen baru untuk meniadakan kecenderungan lama, hanya akan memperburuk

situasi karena akan muncul lebih banyak sub-sub unit tujuan.

Talcott Parsons fokus pada kenyataan bahwa staf administrasi yang dimaksud Weber, telah didefinisikan sebagai yang memiliki keahlian profesional dan juga hak untuk memerintah. Atribut-atribut seperti itu, kilah Parsons, dapat memunculkan konflik di dalam birokrasi, karena tidak mungkin untuk memastikan bahwa posisi dalam hirarki otoritas akan diiringi oleh keterampilan profesional yang sepadan. Akibatnya, timbul persoalan bagi anggota organisasi: Siapa yang harus dipatuhi? Orang yang memiliki hak untuk memerintah atau orang yang memiliki keahlian yang hebat?

Alvin Gouldner melanjutkan kritik Parsons atas Weber. Gouldner memuatnya dalam *Pattern of Industrial Bureaucracy*. Dalam analisisnya tentang dasar kepatuhan dalam suatu organisasi, Gouldner menyimpulkan argumennya pada konflik antara otoritas birokratis dan otoritas profesional. Ia membedakan 2 tipe birokrasi yang utama: “Pemusatan-Hukuman (*punishment centered*) dan Perwakilan (*representative*)”.

Pada tipe *punishment centered*, para anggota birokrasi pura-pura setuju dengan peraturan yang mereka anggap dipaksakan kepada mereka oleh suatu kelompok yang asing. Sedang pada tipe *representative*, para anggota organisasi memandang peraturan sebagai kebutuhan

menurut pertimbangan teknis dan diperlukan sesuai kebutuhan menurut pertimbangan teknis dan diperlakukan sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Dua sikap yang berbeda terhadap peraturan ini memiliki pengaruh yang mencolok pada pelaksanaan organisasi yang efisien.

R. G. Francis dan R. C. Stone melanjutkan kritik Gouldner dalam buku mereka *Service and Procedure in Bureaucracy*. Francis dan Stone menunjukkan bahwa walaupun literatur resmi tentang organisasi dapat melarang impersonalitas dan kesetiaan yang kuat pada prosedur yang sudah ditentukan, tetapi dalam prakteknya para staf birokrasi dapat menyesuaikan tindakan mereka dengan keadaan-keadaan yang cocok dengan kebutuhan-kebutuhan individu.

Rudolf Smend sama seperti Weber, berasal dari Jerman. Ia mengeluhkan bahwa Weber bertanggung jawab terhadap kesalahpahaman pemahaman tentang administrasi sebagai mesin rasional. Sementara pada pejabat hanyalah mengemban fungsi-fungsi teknis.

Hakim dan pejabat administrasi bukan merupakan etres inanimés. Mereka adalah makhluk berbudaya (*gestig*) dan makhluk sosial yang secara aktif mengemban fungsi-fungsi tertentu di dalam keseluruhan budaya. Apa yang dilakukan oleh manusia-manusia seperti itu ditentukan oleh keseluruhan budaya, yang diorientasikan melalui fungsi-fungsinya, dan pada

gilirannya membantu menentukan hakikat dari keseluruhan budaya tersebut. Dalam menerangkan hal ini, Smend menambahkan, masuk akal jika orang-orang sosialis mengeluhkan “keadilan yang borjuistik.”

Reinhard Bendix<sup>27</sup>. berpendapat bahwa efisiensi organisasi tidak dapat dinilai tanpa mempertimbangan aturan-aturan formal dan sikap-sikap manusia terhadapnya. Dalam bukunya *Higher Civil Servants in American Society*, Bendix membantah adanya kemauan mematuhi undang-undang tanpa campur tangan dari nilai-nilai sosial dan politik yang umum.

Semua peraturan diterapkan pada kasus-kasus tertentu, dan dalam menentukan apakah suatu kasus berada dibawah peraturan, seorang pejabat harus mengemukakan alasan-alasan yang dijadikan pertimbangan. Dalam membuat pertimbangannya, pejabat menemukan suatu dilema.

Di satu sisi, jika terlalu tunduk dengan undang-undang ia secara populer disebut bersikap birokratis. Tetapi, di sisi lain, jika ia terlalu percaya pada inisiatif semangat kemanusiaan, sepanjang hal itu tidak tertulis di dalam kitab perundang-undangan, maka tindakannya secara populer disebut sebagai suatu penyalahgunaan kekuasaan, karena mencampuri hak prerogatif badan legislatif.

Carl Friedrich. Seorang lainnya, Carl Friedrich, mengkritisi pendapat Weber bahwa seorang birokrat selalu harus bertindak sesuai aturan yang tertulis. Kenyataannya, peraturan-peraturan merupakan petunjuk yang tidak lengkap untuk bertindak. Ini artinya, faktor-faktor diluar peraturan harus dipertimbangkan oleh ilmuwan sosial dalam menginterpretasikan tindakan pejabat.

Kemungkinan interpretasi ini menggambarkan perlunya pilihan untuk digunakan sebagai pertimbangan setiap administrator. Ini berlawanan dengan pendapat Weber, yang membenarkan birokrasi untuk menghindari semua tanggung jawab atas tindakannya. Bagi Friedrich, seorang birokrat bisa bertindak di luar ketentuan teknis, ataupun menurut intruksi.

Friedrich, sebab itu, mengkritik Weber karena mengabaikan tanggung jawab tersebut. Ia menganggap penekanan Weber terhadap otoritas membuat organisasi jadi menyerupai organisasi militer. Ia menghalangi setiap jenis konsultasi, dan hanya mengandalkan pola kooperatisme.

Peter Blau dalam bukunya *The Dynamic of Bureaucracy*, pandangan yang fleksibel tetap harus berlangsung di organisasi rasional sekalipun (birokrasi). Di dalam lingkungan yang berubah, pencapaian atas tujuan organisasi bergantung pada perubahan secara terus-menerus di dalam

struktur birokrasi. Karena itu, efisiensi tidak dapat dijamin dengan membelenggu pejabat melalui seperangkat undang-undang yang kaku. Hanya dengan membolehkan pejabat mengidentifikasi tujuan-tujuan organisasi sebagai suatu keseluruhan, dan menyesuaikan tingkah lakunya sesuai dengan presepsinya tentang keadaan yang berubah, maka akan dihasilkan suatu administrasi yang efisien.

R. V. Presthus, W. Delaney, Joseph Lapalombara. Presthus mengamati kecenderungan birokrasi di negara-negara non Barat. Ia menganggap konsep birokrasi Weber belum tentu cocok bagi lingkungan non Barat. Ia menemukan bahwa pada industri batubara di Turki, dorongan-dorongan ekonomis dan material untuk melakukan usaha tidaklah seefektif dengan mereka yang mengusahakan hal yang sama di Barat.

W. Delaney juga mengatakan, administrasi *bercorak patrimonial* justru mungkin saja cocok bagi masyarakat dengan pembagian kerja yang sederhana dan tradisional. Juga, Joseph Lapalombara meneukan fakta bahwa birokrasi ala Cina dan Rusia lebih efektif ketimbang birokrasi Weber. Martin Albrow adalah sosiolog dari Inggris. Ia banyak menulis seputar pandangan para ahli seputar konsep birokrasi Weber. Akhirnya ia sendiri mengajukan beberapa konsepsinya seputar birokrasi.

Albrow membagi 7 cara pandang mengenai birokrasi. Ketujuh cara pandang ini dipergunakan sebagai pisau analisa guna menganalisis birokrasi yang banyak dipraktikkan di era modern. Ketujuh konsepsi birokrasi Albrow adalah :<sup>16</sup>

1. Birokrasi sebagai organisasi rasional ; Birokrasi sebagai organisasi rasional sebagian besar mengikut pada pemahaman Weber. Namun, rasional disini patut dipahami bukan sebagai segalanya terukur secara pasti dan jelas. Kajian sosial tidak pernah menghasilkan sesuatu yang pasti menurut hipotesis yang diangkat. Birokrasi dapat dikatakan sebagai organisasi yang memaksimumkan efisiensi dalam administrasi. Secara teknis, birokrasi juga mengacu pada metode pengorganisasian dengan tujuan utamanya menjaga stabilitas dan efisiensi dalam organisasi-organisasi yang besar dan kompleks. Birokrasi juga mengacu pada susunan kegiatan yang rasional yang diarahkan untuk pencapaian tujuan tujuan organisasi.

---

<sup>16</sup> Albrow, Birokrasi Alihbahasa M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.

Perbedaan dengan Weber adalah, jika Weber memaklumi birokrasi sebagai “organisasi rasional”, Albrow memaksudkan birokrasi sebagai “organisasi yang didalamnya manusia menerapkan kriteria rasionalitas terhadap tindakan mereka.”

2. Birokrasi sebagai Inefisiensi Organisasi ; Birokrasi merupakan antitesis (perlawanan) dari vitalitas administratif dan kreativitas manajerial. Birokrasi juga dinyatakan sebagai susunan manifestasi kelembagaan yang cenderung ke arah infleksibilitas dan depersonalisasi. Selain itu, birokrasi juga mengacu pada ketidaksempurnaan dalam struktur dan fungsi dalam organisasi-organisasi besar.

Birokrasi terlalu percaya kepada preseden (aturan yang dibuat sebelumnya), kurang inisiatif, penundaan (lamban dalam berbagai urusan), berkembangbiaknya formulir (terlalu banyak formalitas), duplikasi usaha, dan departementalisme. Birokrasi juga merupakan organisasi yang tidak dapat memperbaiki perilakunya dengan cara belajar dari kesalahannya. Aturan-aturan di dalam birokrasi cenderung dipakai para anggotanya untuk kepentingan diri sendiri.

3. Birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat ; Birokrasi

merupakan pelaksanaan kekuasaan oleh para administrator yang profesional. Atau, birokrasi merupakan pemerintahan oleh pejabat. Dalam pengertian ini, pejabat memiliki kekuasaan untuk mengatur dan melakukan sesuatu. Juga, seringkali dikatakan birokrasi adalah kekuasaan para elit pejabat.

4. Birokrasi sebagai administrasi negara (publik); Birokrasi merupakan komponen sistem politik, baik administrasi pemerintahan sipil ataupun publik. Ia mencakup semua pegawai pemerintah. Birokrasi merupakan sistem administrasi, yaitu struktur yang mengalokasikan barang dan jasa dalam suatu pemerintahan. Lewat birokrasi, kebijakan-kebijakan negara diimplementasikan.
5. Birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan pejabat; Birokrasi dianggap sebagai sebuah struktur (badan). Di struktur itu, staf-staf administrasi yang menjalankan otoritas keseharian menjadi bagian penting. Staf-staf itu terdiri dari orang-orang yang diangkat. Mereka inilah yang disebut birokrasi-birokrasi. Fungsi dari orang-orang itu disebut sebagai administrasi.
6. Birokrasi sebagai suatu organisasi; Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi berskala besar, formal, dan modern. Suatu

organisasi dapat disebut birokrasi atau bukan mengikut pada ciri-ciri yang sudah disebut.

7. Birokrasi sebagai masyarakat modern; Birokrasi sebagai masyarakat modern, mengacu pada suatu kondisi dimana masyarakat tunduk kepada aturan-aturan yang diselenggarakan oleh birokrasi. Untuk itu, tidak dibedakan antara birokrasi perusahaan swasta besar ataupun birokrasi negara. Selama masyarakat tunduk kepada aturan-aturan yang ada dua tipe birokrasi tersebut, maka dikatakan bahwa masyarakat tersebut dikatakan modern.
8. Reformasi Birokrasi

Konteks kekinian reformasi birokrasi seakan pekerjaan yang sulit dilakukan, karena selain prosesnya rumit juga dalam pelaksanaannya melibatkan banyak pihak. Mengapa reformasi birokrasi terus dilakukan dan berharap akan berhasil? Semua itu tiada lain agar dalam penyelenggaraan pemerintah lebih baik lagi. Meski semua itu harus ditempuh dengan biaya yang besar, dan memerlukan komitmen yang tinggi dari para pemimpin, dan pelaksanaannya selain menuntut adanya koordinasi yang efektif antara lembaga eksekutif, legislatif, dan masyarakat. Struktur organisasi pemerintah

yang gemuk, dengan pembagian job yang tumpang tindih, telah menyebabkan panjangnya mata rantai proses penyampaian pelayanan publik dan akan membka peluang terjadinya perilaku korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif, dengan aparatur yang profesional yang dapat menyediakan pelayanan secara prima kepada masyarakat. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai melalui reformasi birokrasi antara lain kelembagaan yang ramping dan efisien, sumber daya manusia yang profesional, netral, bermoral, dan akuntabel, sistem pengawasan dan akuntabilitas yang efektif, serta pelayanan publik yang murah dan berkualitas.

Bidang reformasi birokrasi mencatat beberapa kemajuan, terutama dengan tekanan terhadap birokrasi untuk melakukan reformasi. Upaya reformasi birokrasi dapat dilihat dengan adanya upaya debirokratisasi. Kata Debirokratisasi: Solusi Birokrasi Negara Yang Rumit, debirokratisasi sangat populer pada pertengahan tahun 1980-an.

Debirokratisasi dipandang sebagai langkah menghilangkan ekonomi biaya

tinggi. Debirokratisasi sendiri dapat terdiri dari dua unsur. Dengan kata lain debirokratisasi dapat diartikan sebagai upaya pengurangan pengaruh birokrasi dan penyederhanaan peraturan (deregulasi kebijakan). Jadi dapat disimpulkan bahwa antara debirokratisasi dan deregulasi merupakan hal yang sama. Namun, kedua hal tersebut juga dapat dimaknai secara mandiri dan berbeda. Debirokratisasi dapat dimaknai lain, yaitu “tindakan atau proses mengurangi tata kerja yang serba lamban dan rumit agar tercapai hasil dengan lebih cepat.” Sementara deregulasi bermakna “tindakan atau proses menghilangkan atau mengurangi segala aturan.”

Masyarakat masih memandang skeptis mengenai langkah debirokratisasi dalam rangka memangkas ekonomi biaya tinggi. Janji-janji pemerintah mengikis ekonomi biaya tinggi ini belum lagi menjadi komitmen kolektif pemerintah.<sup>33</sup> Sampai saat ini belum terlihat kesadaran dan keinginan baik pemerintah secara keseluruhan mengenai masalah itu. Karena itu pula, dalam menjanjikan langkah debirokratisasi ini, pemerintah pun terkesan sangat hati-hati. Mereka tampaknya sadar betul bahwa mental korupsi di tubuh birokrasi yang terlanjur menjadi budaya sehingga sulit

dikikis dalam tempo yang singkat.<sup>34</sup> Hal yang ditengarai sebagai penyebab kegagalan reformasi birokrasi adalah masih sedikitnya kesempatan publik untuk terlibat. Ketika kepala pemerintahan tidak mempunyai energi yang cukup untuk melakukan perubahan, ternyata juga tidak ada ruang yang cukup bagi masyarakat untuk memberikan aspirasinya dalam konteks reformasi birokrasi.

#### 9. Kemunduran Birokrasi

Kecenderungan birokrasi dan *birokratisasi* pada masyarakat modern benar-benar dipandang memprihatinkan, sehingga digambarkan adanya ramalan mengenai makin menggejalanya dan berkembangnya praktek-praktek birokrasi yang paling rasional pun, tidak bisa lagi dianggap sebagai kabar menggembirakan, melainkan justru merupakan pertanda malapetaka dan bencana baru yang menakutkan (Blau dan Meyer, 2000: 3).<sup>17</sup>

Siagian (1994), misalnya, mengakui adanya *patologi birokrasi*. Hal itu dicirikan

---

<sup>17</sup> Peter M. Blau, dan Meyer, Marshal W., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* UI Press, Jakarta, 1987

oleh kecenderungan patologi kerana presepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan keterampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal.<sup>36</sup> Demikian juga Kartasasmita (1995) menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan *status quo* dan *resisten* terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan.

Menurut Islamy (1998:8),<sup>18</sup> birokrasi di kebanyakan negara berkembang termasuk Indonesia cenderung bersifat *patrimonialistik* : tidak efisien, tidak efektif (*over consuming and under producing*), tidak objektif, menjadi pemarah ketika berhadapan dengan kontrol dan kritik, tidak mengabdikan kepada kepentingan umum, tidak lagi menjadi alat rakyat tetapi telah menjadi instrumen

---

<sup>18</sup> Islamy, Muh.Irfan, 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya

peguasa dan sering tampil sebagai penguasa yang sangat *otoritatif* dan *represif*.

Sebagaimana dijelaskan dalam beberapa hasil penelitian (Santoso, 1993; Thaba, 1996; Fatah, 1998),<sup>39</sup> bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang kearah "*parkinsorian*", dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur. Disamping itu, terdapat pula kecenderungan terjadinya birokrasi "*orwellian*" yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya, birokrasi Indonesia semakin membesar (*big bureaucracy*) dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Pada kondisi yang demikian, sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenang-kewenangan barunya secara optimal.

Gejala yang sangat umum, ternyata pada setiap konteks sistem budaya masyarakat, secara empirik birokrasi dan birokratisasi terlihat dalam pola perilaku yang beragam. Gejala demikian menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah

tampil dalam bentuk idealnya. Beberapa alasan, mengapa bentuk ideal birokrasi tidak nampak dalam praktek kerjanya antara lain: *Pertama*, manusia birokrasi tidak selalu berada (exist) hanya untuk organisasi. *Kedua*, birokrasi sendiri tidak kebal terhadap perubahan sosial. *Ketiga*, birokrasi dirancang untuk semua orang . *Keempat*, dalam kehidupan keseharian manusia birokrasi berbeda-beda dalam kecerdasan, kekuatan, pengabdian dan sebagainya, sehingga mereka tidak dapat saling dipertukarkan untuk peran dan fungsinya dalam kinerja organisasi birokrasi.

Ada kecenderungan bahwa beberapa indikator birokrasi lebih berjaya hidup di dunia barat daripada di dunia timur. Hal ini dapat dipahami, karena di dunia barat birokrasi telah berkembang selama beberapa abad. Pada abad pertengahan, perkembangan birokrasi semakin dipacu dan didukung oleh masyarakat industri. Oleh karena *rasionalitas birokrasi* cenderung berhubungan dengan gejala industrialisasi, maka banyak negara yang bercita-cita menjadi masyarakatnya menjadi masyarakat industri dan mengadopsi model birokrasi rasional di dalamnya.

Bagi masyarakat yang sedang berkembang tidak semua kemanfaatan birokrasi rasional dapat dipetik dan dirasakan. Apalagi birokrasi menghadapi krisis kepercayaan dari masyarakat, maka kecaman dan pesimisme semakin muncul karena banyak anggota masyarakat merasakan bahwa berbagai pola tingkah laku yang telah merupakan kebiasaan dalam birokrasi tidak dapat mengikuti dan memenuhi tuntutan pembangunan dan perkembangan masyarakatnya.

Islamy (1998:7)<sup>19</sup> mengatakan adanya keadaan birokrasi publik di sektor pemerintahan, pendidikan dan kesehatan dan sebagainya berada dalam suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack* yang ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi dan bahkan mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, responsif

---

<sup>19</sup> Ibid, Islamy, Muh.Irfan, 1998

terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya.

Menurut dia terdapat berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* yaitu antara lain pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang tidak sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan, dan penganggaran) yang cukup handal (*variable bureaucratic infrastructure*).

Aparat birokrasi publik memberikan akibat menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Sebagai konsekuensinya, perlu dipertanyakan mengenai posisi aparat pelayanan ketika berhadapan dengan masyarakat atau kliennya. Persoalannya kini, apakah birokrasi publik itu alat rakyat? Alat penguasa? Ataukah penguasa itu sendiri?

Menurut Jonhson (1991:16) <sup>20</sup> istilah profesional dan profesionalisasi, *pertama*, dipergunakan untuk menunjuk pada perubahan besar dalam struktur pekerjaan, dengan jumlah pekerjaan-pekerjaan profesiona, atau bahkan pekerjaan-pekerjaan halus (*white collar jobs*) yang meningkat secara relative dibandingkan dengan pekerjaan-pekerjaan lainnya, baik sebagai akibat perluasan kelompok pekerjaan yang sudah ada ataupun sebagai akibat munculnya pekerjaan-pekerjaan baru di bidang jasa. *Kedua*, dipergunakan dalam arti yang hampir sama dengan peningkatan jumlah asosiasi pekerjaan yang mengupayakan adanya pengaturan rekrutmen dan prakek dalam bidang pekerjaan tertentu. *Ketiga*, memandang profesionalisasi sebagai suatu proses yang jauh lebih rumit yang menunjuk pada suatu pekerjaan dengan sejumlah atribut prinsip-prinsip profesional yang merupakan unsur-unsur pokok profesionalisme. *Keempat*, menunjuk pada suatu proses dengan urutan

---

<sup>20</sup> Terence. Johnson, 1991, *Profesi dan Kekuasaan: Merosotnya Kaum Profesional dalam Masyarakat*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti

yang tetap, yaitu suatu pekerjaan dengan tahap-tahap perubahan organisatoris yang dapat diramalkan menuju bentuk akhir profesionalisme.

Manajemen strategi pelayanan publik yang profesional harus lebih berorientasi pada paradigma *goal governance* yang didasar pada pendekatan manajemen baru baik secara teoritis maupun praktis. Sekaligus, paradigma *goal governance* ini diharapkan mampu menghilangkan praktek-praktek birokrasi Weberian yang negative seperti struktur birokrasi yang hirarkis yang menghasilkan biaya operasional lebih mahal (*high cost economy*) daripada keuntungan yang diperolehnya, merajalelanya *red tape*, rendahnya inisiatif dan kreativitas aparat, tumbuhnya budaya *mediokratis* (sebagai lawan dari budaya *meriokratis*) dan in-efisiensi. Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik

mencakup berbagai program-program pembangunan dan kebijakan pemerintah. Tetapi dalam kenyatannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan adanya proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya berkaitan dengan pelayanan aparatur pemerintahan. Akibatnya, birokrasi selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri.

Penerapan yang terjadi dalam pendekatan manajemen profesional pada sektor publik ini telah banyak disuarakan oleh para pakar dengan berbagai lebel, misalnya dengan nama “managerialism” oleh Politt (1990), “*new public management*” oleh Hood (1991), “*market based public administration*” oleh Lan dan Rosenbloom (1992), dan “*entrepreneurial goverment/ Reinventing Goverment*” oleh Obsorn dan Gaebler (1992). Apapun label yang dipergunakan, yang jelas pendekatan manajemen profesional ini telah merubah orientasi fokus peran dan fungsi birokrasi dalam pemerintahan yang semula lebih

mementingkan “*process*” menuju ke “*product*”, atau dari “*rule governance*” menuju ke “*goal governance*”.<sup>41</sup>

Perdebatan teoritis dari kedua kutub orientasi ini, baik *rule governance* maupun *goal governance* memiliki segi kelemahan dan kelebihan masing-masing. Kelemahan *rule governance*, misalnya, dianggap mempunyai penerapan peraturan yang kaku, bercirikan struktural hirarkis, pengawasan yang ketat, bersifat impersonal, dan sebagainya, sehingga menjadikan birokrasi sebagai “mesin rasional” yang menciptakan perilaku aparat yang formal dan robotic yang kurang peka terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya. Akibat dari struktur birokrasi yang terlalu rasional bisa menimbulkan hal-hal yang sifatnya dis-fungsional, in-efisiensi dan bahkan konflik dengan masyarakat yang dilayani karena sifat impersonal aparat birokrasi dalam pelayanan kepada masyarakatnya. Demikian pula, aturan-aturan (*rules*) sebagai sarana tujuan untuk mencapai tujuan seringkali berubah menjadi tujuan itu sendiri. Segi kelebihannya, menunjukkan semakin tingginya tertib administrasi yang dicapai oleh birokrasi publik.<sup>42</sup>

Kelebihan *goal governance* yaitu meletakkan fokus utamanya pada “*the achievement of result and taking individual responsibility for their achievement*”. Tetapi ia juga memiliki kelemahan apabila prinsip-prinsip manajemen baru itu hendak diterapkan di sektor publik. 10 prinsip dalam *entrepreneurial government*-nya Osborn dan Gaebler (1992)<sup>42</sup><sup>21</sup> menguraikan yang sangat provokatif yaitu *Reinventing Government*. Konsep pemerintahan entrepreneur Osbor dan Gaebler yang mencoba menemukan nilai-nilai baru (*re-inventing*) di bidang pemerintahan.

Menurut Painter (1994)<sup>43</sup> mempunyai kekuatan dan sekaligus kelemahan. Kritik Painter terhadap konsep pemerintahan entrepreneur adalah bahwa ia terlalu bisa pada “*new administrative values*” yang lebih banyak menitik beratkan pada orientasi *goal governance* dengan meminggirkan nilai-nilai administrasi klasik yang sebenarnya masih

---

<sup>21</sup> Osborn, David and Gaebler, Ted, 1996. *Mewirauahakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor publik*, Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo

potensial yang berbasis pada *rule governance*. Oleh karena itu, Painter menyebutnya bukannya *reinventing goverment* melainkan pemerintahan yang sudah ada dalam keadaan tertinggal (*abandoning goverment*), sebab Osborn dan Gaebler sebenarnya telah menghapuskan atau setidaknya-tidaknya telah membelotkan nilai-nilai pemerintahan. Padahal kedua nilai tersebut (lama dan baru) bisa disatu padukan.

Kritik yang lain, misalnya dari Pollitt (dalam Hughes, 1994) yang meragukan penerapan prinsip-prinsip entrepreneurship disektor publik. Setidaknya-tidaknya ada dua hal yang melemahkan konsep tersebut dengan mengatakan : “*Frist, the povidet/consumer transactions in the public service tend to be notably more complex than those faced by the costumer in a normal market; and second, public service consumers are never merely consumers, they are always citizens too, and they has a set of unique implications for the transactions*” (Pertama, transaksi, provider/ konsumen dalam pelayanan publik cenderung berada pada sesuatu yang khusus dan lebih kompleks daripada berhadapan dengan pelanggan di pasar yang normal; Kedua, pengguna pelayanan publik tidak hanya konsumen

saja, mereka juga termasuk warga negara lain, dan mereka adalah bagian yang unik dari implikasi suatu transaksi).

Menurut Hughes (1994)<sup>22</sup> diperlukan adanya repositoining dengan menyusun agenda kebijakan reformasi administrasi Negara dengan mensinergikan orientasi *rule governance dan goal governance*. Hughes mengatakan : .... *the best parts of the old model professionalism, impartiality, high ethical standards, the absence of corruption can be maintained, along with the improved performance a managerial model premises*" (bagian terbaik dari model profesionalisme lama adalah sikap yang adil, standard, etika yang tinggi, tingkat korupsi yang dapat diapantau, bersamaan dengan bentuk dasar pemikiran model manajerialnya).

---

<sup>22</sup> Hughes, Owen E. (1994). *Public Management And Administration, An Introduction*, London: Martin Press

Sharrock dan Watson (1988)<sup>23</sup> mengatakan : *“What is the relationship between structure and agency? The two seem inimical: structure apparently means givennes, constraint, stability, whilst agency seemingly implies creativity, autonomy, fluidity. How, then, do structure and agency relate in society: is it primarily one or the other? Does emphasis on structure marginalize or eliminate agency, does emphasis on agency dispose of structure?”*.

Tampaknya hubungan antara struktur dengan tindakan cenderung digambarkan sebagai bersifat antagonistik. Struktur sering digambarkan sebagai suatu ketentuan, kekuatan penghambat, dan kestabilan. Sedangkan tindakan cenderung menampakkan daya cipta, otonomi, dan ketidak stabilan. Karena itu, penting untuk diajukan pertanyaan. Manakah yang lebih mendasar, struktur atau tindakan? Benarkan bila penekanan diberikan kepada

---

<sup>23</sup> W Sharrock, and Watson R, 1988, *Autonomy among Social Theory*, dalam Nigel G. Fielding, ed, *Action and Structure: Research Methods and Social Theory*, London; Sage Publications

struktur berarti menghilangkan atau meminggirkan tindakan? Sebaliknya, benarkan bila penekanan diberikan kepada tindakan berarti membuang struktur begitu saja?

Hal berbeda dari pandangan *struktural-konflik* (Gramsci, Baran, Coser, dalam Turner, 1974); kelompok yang satu ini justru melihat tindakan birokrasi sebagai suatu fakta sosial yang banyak diwarnai oleh dominasi politik, eksploitasi sosial, dan perkembangan ekonomi. *Dominasi politik* ditandai dengan suasana paksaan (coercon) yang menimbulkan intimidasi, propaganda, dan indoktrinasi. *Dominasi sosial* ditandai dengan supremasi golongan/ ras/ budaya yang menyebabkan suasana *hegemoni*. Sedangkan *dominasi ekonomi* ditandai oleh eksploitasi akibat ketimpangan distribusi alat produksi antara kepentingan kelas borjuasi dengan proletar. Implikasi pandangan aliran strukturalis konflik ini terhadap fenomena birokrasi profesional menunjukkan bahwa perubahan paradigma yang dilakukan oleh birokrasi justru akan menimbulkan konflik baru (*new conflict*) dalam tatana kenegaraan, pemerintah, dan kemasyarakatan.

Adapun menurut *aliran strukturasi* Giddens (dalam Baert, 1998) mencoba

mencari hubungan antara *struktur* dan *aktor*. Kelompok strukturasionalis ini tidak memandang struktur dan aktor atau agen sebagai dua hal yang dikotomis sehingga menghasilkan dualisme struktur; sebaliknya dua hal tersebut saling berhubungan secara *dialektis* dan *kontinuum* sehingga menghasilkan *dualitas struktur*. Aktor atau agen menurut pandangan aliran ini adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial. Setidak-tidaknya menjadi tuan atas nasibnya sendiri. Setiap manusia selalu mempunyai tujuan. Ini berarti bahwa aktor secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas tersebut. Sedangkan struktur, selain dapat membatasi aktivitas manusia (*constraining*) tetapi juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) kepada manusia. Dualitas struktur melihat kekuasaan (birokrasi) sebagai simaku janus (*the janus face of power*) yang berfungsi sebagai alat analisis kehidupan sosial yang penting, terutama mengenai hubungan antara tindakan manusia dan struktur.

Dualitas struktur menganalisis bagaimana tindakan-tindakan aktor sosial di produksi dan juga bagaimana struktur

secara terus-menerus di reproduksi dalam kegiatan-kegiatan aktor sosial sepanjang waktu dan ruang yang sangat luas. Teori strukturasi ini tidak luput dari kritik. Beberapa kritik yang sering dikemukakan terhadap aliran stukturasi antara lain : (a) masih sedikitnya bukti empirik yang bisa memperkuat validitas teori ini; Bukan aktor atau agen merubah struktur, tetapi justru struktur merubah aktor atau agen. (b) Giddens dipandang gagal menjelaskan fenomena konflik; (c) diragukan keaslian, kedalaman, kejelasan analitik dan konsistensi internalnya (fallacy of perspectivism), karena berasal dari pinjaman berbagai teori lain; (d) dan dicurigai karena pendirian politiknya cenderung mendukung *statusqua*.

Implikasi hampiran strukturasi ini terhadap fenomena birokrasi profesional diharapkan akan berdampak positif dalam upaya menciptakan kejelasan pembagian konsep ruang publik (*public sphere*) dan ruang pribadi (*private sphere*) dalam pembaharuan perubahan orientasi tindakan birokrasi. Jawaban teoritis tersebut diatas sengaja penulis ajukan untuk memancing wacana dan emosi para pembaca apakah strategi manajemen birokrasi profesional masih dimungkinkan untuk dilaksanakan

atau tidak di Negara Republik Indonesia ini? Jika ya, maka akan lahir putera-puteri bangsa yang terbaik (*best for the best*) seperti yang kita harapkan selama ini.

#### 10. Birokrasi Abdi Rakyat

Apapun konteksnya setiap warga negara akan selalu berhubungan dengan birokrasi dalam pemerintahan. Mulai sebelum lahir hingga terlahir ke dunia ini. Dari ketergantungan birokrasi itu terus berlanjut, seiring dengan perkembangan dan ragam aktivitas manusia yang dilakukan ditengah masyarakat. Pelayanan umum yang diberikan birokrasi sangat kompleks dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Intervensi birokrasi yang demikian ini, merupakan hal yang logis karena dengan inilah menyelenggarakan birokrasi dibentuk. Namun, kemudian ketika birokrat atau aparatur publik itu dijuluki sebagai “abdi negara”, yang mengemban dipundaknya akan tugas-tugas kemasyarakatan, pemerintahan dan pembangunan diselenggarakan atas nama “organisasi politik super besar” yang disebut “negara” terkadang tidak sejalan dengan tindakan yang semestinya.

Legitimasi yang diterima para abdi negara itu bersumber dari kepercayaan

rakyat berdaulat. Artinya, seorang abdi negara adalah seseorang yang mengemban amanat rakyat untuk mengayomi kepentingan-kepentingan mereka (rakyat). Jadi, jika dikaitkan dengan sumber legitimasi, maka seseorang aparatur negara/publik (aparatur sipil negara, birokrat atau abdi negara) itu, sesungguhnya adalah seorang abdi masyarakat. Ini berarti, bahwa tugas aparatur publik adalah melayani masyarakatnya (*public service*).

Kompleksnya pelayanan umum yang diberikan birokrasi, semakin mengabsahkan jaringan hirarkinya yang terbentang luas dari pusat hingga ke pelosok desa. Mengemban amanat rakyat, mengayomi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengadministrasikan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, adalah sebagian besar dari tanggung jawab yang diembannya. Dengan berbekal kode etik “*Sapta Prasetya*”, diapun dituntut berperilaku bersih sehingga wibawa dan kemuliaan memancar dari korpnya.

Sewajarnya rakyat berterima kasih kepada para “abdi” nya itu dan kemudian menaruh hormat terhadap lembaga atau korpnya. Tidak ada alasan bagi rakyat untuk tidak respek terhadap birokrasi. Ironisnya, persepsi masyarakat selama ini terhadap

birokrasi tidaklah demikian adanya. Kondisi faktual dimasyarakat menunjukkan, bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan kekuasaan perijinan yang menjelimet, penghormatan dari meja ke meja, atau bahkan formalisme yang eksesif. Yang lebih parah, acapkali rakyat diposisikan sebagai pembeli jasa yang harus siap memberi tiket layanan alias amplop pelican, sekedar untuk mendapatkan pelayanan birokrasi. Hal ini disebabkan karena prosedur pelayanan yang semestinya memudahkan masyarakat sering ditunggangi kepentingan pribadi birokrat dan tidak jarang dijadikan komoditi layak jual.

Fenomena ini berlanjut mentradisi dalam korp birokrasi, meskipun sesungguhnya instrumen untuk menyikapi sudah tersedia (misalnya, sistem pengawasan). Masyarakat pengguna jasa menganggap produk layanan birokrasi itu bukan lagi haknya yang dengan mudah dapat diperoleh (hanya dengan mengganti biaya bahan baku produk tersebut), melainkan telah memandang birokrasi itu sesuatu yang harus diakses dengan koneksi tertentu mirip mekanisme hukum pasar. Dengan demikian ketentuan bahwa birokrasi memiliki kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi berbalik,

karena rakyat yang harus “pintar” melayani kemauan birokrasi tersebut. Berangkat dari sinilah, fenomena kolusi, pungli dan penguasa perijinan dipresepsikan oleh masyarakat identik dengan birokrasi itu sendiri.

Menyikapi keadaan yang demikian itu, wajar jika kemudian timbul pertanyaan seputar birokrasi sebagai lembaga penyelenggara pelayanan masyarakat. “Benarkah birokrasi itu abdi masyarakat?”

Gejala Patologis birokrasi seperti yang telah dipaparkan diatas itu, menjadi semakin kronis ketika virus-virus birokrasi lainnya, turut menghias kinerja birokrasi seperti : adanya proliferasi dan struktur ganda, intransparansi pertanggung jawaban (yang menyulut lahirnya manipulasi dan korupsi), aplikasi patronase dalam rekrutmen pegawai (yang menyuburkan nepotisme dan suap), serta praktik mal-administrasi maupun mis-manajemen lainnya.

Kondisi yang diungkapkan itu belum sepenuhnya dapat digeneralisir, apapun alasannya, fenomena yang demikian itu tentu tidak dapat dibiarkan berlarut. Sebab, jika fenomena patologis itu dibiarkan menahun, maka tidaklah mustahil “krisis kepercayaan” masyarakat terhadap birokrasi

suatu saat akan berubah menjadi destruktif. Di beberapa tempat, ketakutan kaum birokrat elit untuk menggunakan kendaraan “plat merahnya” karena khawatir akan menjadi sasaran amuk massa, adalah indikator bahwa posisi rakyat telah bersebrangan dengan birokrasi.

Menurut Moerdiono (1992)<sup>24</sup> kontur model birokrasi Indonesia terdapat enam, sebagai berikut :

- a. Birokrasi Indonesia perlu dipahami sebagai integral dari sistem penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1995.
- b. Birokrasi Pemerintahan, kita maksudkan sebagai birokrasi sipil dibawah cabang eksekutif.
- c. Birokrasi pemerintahan merupakan bagian dari suprastruktur politik dan mempunyai hubungan fungsional dengan lembaga penyelenggara negara lainnya.

---

<sup>24</sup> Moerdiono, *Mencari model Birokrasi Indonesia, dalam Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Ninwandar S., & Tedjo, I., (peny), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992

- d. Birokrasi Indonesia bukan alat mati pemerintahan tapi diharapkan mempunyai kesadaran nasional yang tinggi, yang mampu secara kreatif melaksanakan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan dengan efektif dan efisien.
- e. Birokrasi Indonesia harus dibangun secara berencana.
- f. Secara bertahap sebaiknya dikembangkan terminologi birokrasi yang sesuai dengan konteks filsafati dan idiologi.

Mencermati kontur model birokrasi Indonesia seperti tersebut diatas, dapat melihat bagaimana besar harapan yang ditumpukan pada birokrasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Harapan ini adalah hal yang logis, terlebih pembentukan birokrasi pada dasarnya dimaksudkan untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi secara lebih efisien. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya birokrasi malah membuat berbagai ketidakefisienan (Nurharjadm0 1991)<sup>48</sup>. Birokrasi, memang dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan (sebagai hasil kegiatan yang efisien) tetapi juga dapat menjadi alat yang menghambat pertumbuhan.

Di barat pada umumnya, birokrasi lahir sebagai produk dari proses industrialisasi. Proses industrialisasi yang semakin meluas, menurut masyarakatnya untuk menekankan nilai-nilai individualitas, spesialisasi serta profesionalisme. Nilai-nilai tadi telah melandasi perkembangan birokrasi untuk menjadi alat yang efisien dari masyarakat dalam mencapai tingkat kemajuan yang diinginkannya. Pertumbuhan dalam birokrasi relatif seimbang antara birokrasi publik dengan birokrasi perusahaan (*private*). Dengan demikian, gerak industrialisasi yang merupakan usaha swasembada masyarakat, akhirnya dapat berkembang nyaris tanpa intervensi.

Di Indonesia, khususnya sejak era orde baru, birokrasi tumbuh sebagai instrumen untuk menggalakan industrialisasi dan modernisasi masyarakatnya. Hasil-hasil pembangunan dalam bidang ekonomi, pertanian, kesehatan, keluarga berencana, perumahan dan lain-lain, untuk sebagian besar adalah merupakan hasil karya birokrasi kita. Birokrasi Indonesia, dalam mengemban tugas pemerintahan dan tugas tugas pembangunan yang semakin kompleks, memadukan dua kekuatan besar yang saling menopang yakni intelektual dan

militer. Militer dengan jiwa nasionalisme cukup berandil dalam membersihkan pengaruh pengaruh primodial, dan kaum intelektual, dengan konsep-konsep pembangunannya yang rasional, telah memberikan bobot yang tinggi pada program program pembangunan nasional.

Hasil karya birokrasi dalam pembangunan nasional dapat tercapai, karena terciptanya stabilitas yang mantap, yang dianggap sebagai *sine qua non* kontinuitas pembangunan. Tingginya kehendak untuk mencapai akselerasi hasil hasil pembangunan ternyata tidak diiringi oleh potensi swasta yang solid, sehingga menyebabkan perlunya intervensi pemerintah yang kemudian menyusup hampir ke semua sektor kehidupan masyarakat. Disamping itu, latar belakang sosial budaya masyarakat belum begitu kondusif dalam mendorong tumbuhnya budaya birokrasi yang bersih dan efisien.

Adapun nilai budaya yang telah berpengaruh terhadap birokrasi kita antara lain (lihat Muhajir Darwin 199, Muhaimin 1980)<sup>25</sup> :

---

<sup>25</sup> Muh. Irfan Islamy, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi- Universitas Brawijaya.*

- a. Budaya formalisme yang melahirkan birokrasi yang mengutamakan simbol simbol dalam seremonial seremonial ketimbang produktivitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Budaya feodalisme dan paternalisme yang melahirkan birokrasi dengan orientasi status dan senioritas lebih menonjol, ketimbang profesionalisme dan kreativitas.
- c. Jiwa kekeluargaan yang menghasilkan nepotisme dalam pemberian pelayanan publik.
- d. Budaya upeti dan kaburnya demarkasi dinas-pribadi, yang pada gilirannya melahirkan korupsi dan penyalahgunaan harta kekayaan negara.

Paparan di atas dapat disimpulkan bahwa, budaya masyarakat lokal Indonesia telah mempengaruhi dan ikut mewarnai perilaku birokrasi kita. Disamping budaya lokal itu, juga adanya sistem kekuasaan yang monolit dan lemahnya kontrol politik terhadap birokrasi telah memberikan iklim yang subur bagi berkembangnya penyimpangan penyimpangan dalam birokrasi. Timbulnya penyimpangan penyimpangan ini, akhirnya membuat citra negatif (red-tape) terhadap kinerja birokrasi

pemerintah. Dipihak lain, gerak lajunya pembangunan (di Indonesia) memang telah membawa serta upaya untuk merubah pola perilaku birokrasi ke arah prosedur dan cara cara kerja yang lebih efisien.

Pada masa orde reformasi dan orde susudahnya (hingga saat ini), reformasi birokrasi telah banyak diwacanakan dan diagendakan, bahkan mungkin telah betul betul secara serius dilaksanakan. Beberapa diantaranya adalah diberlakukannya PP No. 8 tahun 2003 tentang restrukturisasi organisasi pemerintah daerah dengan konsep MSKF (Miskin Struktur Kaya Fungsi). Tujuannya jelas jelas adalah untuk rasionalisasi birokrasi di lingkup pemerintahan daerah.

Perubahan paradigma dari UU Nomor 5 tahun 1974 yang menggunakan *the structural efficiency model* menuju UU Nomor 22 tahun 1999 yang selanjutnya diperbaharui dengan UU Nomor 32 tahun 2004 yang lebih cenderung menggunakan *the local democracy model*. Agenda reformasi tersebut tampaknya merupakan jawaban atas semakin meningkatnya tuntutan masyarakat serta banyak didorong oleh konsep konsep perubahan yang datang dari luar Indonesia seperti *entrepreneurial*

*bureaucracy, reinventing government, good government* dan sebagainya.

*Good governance* misalnya, adalah suatu mekanisme kerja, dimana aktivitas pemerintahan berorientasi pada terwujudnya keadilan sosial dimana pemerintah diharapkan mampu secara maksimal melaksanakan 3 fungsi dasarnya yakni *service, development, empowerment*. Adapun konsekuensi dari pelaksanaan *good governance*, setidaknya terlihat dari 3 hal berikut : pertama, pemerintah mengambil posisi sebagai fasilitator dan *advocator* kepentingan public, kedua, adanya perlindungan yang nyata terhadap “ruang dan wacana” public, serta yang ketiga, mengakui dan menghormati kemajemukan politik dalam rangka mendorong partisipasi dan mewujudkan desentralisasi.

Meskipun banyak agenda reformasi telah diintrodusir, dalam prakteknya perubahan tersebut cukup sulit dilakukan. Beberapa data membuktikan bahwa birokrasi publik di Indonesia pada era reformasi belum sepenuhnya siap menghadapi perubahan. Laporan *the world competitiveness yearbook* tahun 1999 yang menyatakan bahwa birokrasi Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki *indeks competitiveness* yang paling rendah diantara

100 negara yang diteliti (Cullen & Cushman, 2000).<sup>26</sup>

Hasil kajian *political and economic risk consultancy* di 14 negara tahun 2001, menyatakan adanya indikasi kinerja birokrasi di Indonesia yang makin buruk dan korup (Kompas, 22 Juni 2005).<sup>27</sup> Sementara itu, dalam lokus Negara Negara berkembang, studi Dwight King (1989)<sup>28</sup> mengungkapkan beberapa sisi buram ciri birokrasi di negara berkembang seperti : tidak efisien, jumlah pegawai yang berlebihan, tidak modern atau ketiggalan jaman, seringkali menyalahgunakan wewenang, tidak ada perhatian atau mengabaikan daerah daerah miskin dan tidak dianggap atas keragaman kebutuhan dan kondisi daerah setempat.

---

<sup>26</sup> Cullen, Ronald B. & Donald P. Cushman. 2000. *Transitions to Competitive Government: Speed, Consensus, and Performance*, State University of New York Press.

<sup>27</sup> Kompas, Beda Tipis, Birokrasi dan Premanisme, 26 Maret 2005.

<sup>28</sup> Dwight Y., King *Pengawasan dan Birokrasi di Negara Berkembang*, dalam *Prisma*, LP3ES, 1989

Terkait dengan sulitnya melakukan perubahan dalam tubuh birokrasi, ada seorang pakar yang mengatakan bahwa sejumlah gejala autisme telah menjangkiti tubuh birokrasi. *Symtomp-sumptomp* yang menunjukkan autisme itu antara lain : (Triputro, R. Widodo, 2005):

1. Birokrasi cenderung mempertahankan kebiasaan yang sudah mapan, sehingga sangat sulit menerapkan perubahan.
2. Birokrasi sulit menerima konsep konsep pembaharuan atau pelajaran, apalagi pelajaran itu datangnya dari pihak lain.
3. Birokrasi pandai meniru-nirukan konsep konsep perubahan (*reinventing goverment*, wirausaha birokrasi, *dean government & good godvernance*, dll).
4. Asyik dengan kesibukan sendiri termasuk menyibukkan diri dengan identifikasi konsep perubahan/ reformasi, tetapi tidak ada hasil yang signifikan.

Menanggapi lemahnya kinerja birokrasi dan dalam rangka mewujudkan *good governance*, setumpuk resep, pendekatan, strategi, model/ paradigma reformasi telah diberikan oleh banyak pakar. Mulai dari penerapan *merit system* dalam *rekrcruitment* aparatur, perbaikan system-struktur atau penataan kelembagaan, aturan organisasi,

pedoman kerja, penerapan asas keadilan dan ketegasan dalam hal *reward and punishment* sampai kepada perubahan *mind set* aparatur dan *cultural set* nya.

Saat ini sedang digodok, rancangan undang-undang baru yang juga dalam rangka mewujudkan *good governance*, yaitu UU tentang Administrasi Pemerintahan dan UU Etika Penyelenggaraan Negara.

Diharapkan rancangan UU yang sarat dengan semangat reformasi ini dibahas di DPR RI tahun ini. Penulis kebetulan terlibat dalam Uji Materi RUU tersebut pada tanggal 20 September 2007, yang merupakan kegiatan ke 4, kegiatan mana sebelumnya telah dilakukan berturut turut mulai tanggal 14 dan 28 Mei 2007 di Jakarta khusus untuk pejabat pemerintahan tingkat pusat pada tanggal 18 September 2007 di Surabaya untuk pejabat pemerintah provinsi Jawa Timur, peradilan TUN, kejaksaan, kepolisian, LSM dan Perguruan Tinggi. Sedangkan untuk RUU Etika penyelenggaraan negara telah diadakan lokakarya pada 7 daerah provinsi yang mewakili wilayah Timur, Tengah dan Barat

Indonesia (Sambutan Menpan, 2007)<sup>29</sup> kankah payung hukum ini mampu mengemban misi reformasi? Ataukah akan bernasib sama seperti UU sejenis yang telah ada.

Harapan *good governance* segera terwujud di negeri tercinta ini sehingga masyarakat Indonesia menuai kesejahteraan lahir dan bathin seperti harapan para *founding father*. Maka disini, peran para penyelenggara pemerintahan negara dan kaum birokrat merupakan ujung tombak keberhasilannya dan kita semua rakyat Indonesia harus berperan aktif menopangnya.

---

<sup>29</sup> Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, sambutan pada acara Uji Materi RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Etika Penyelenggara Negara Tingkat Provinsi Bali, Denpasar 20 September 2007

## **BAB 3**

### **ETIKA BERDEMOKRASI**

Tahun 1998 merupakan masa bersejarah bagi bangsa Indonesia, yakni sejak dicetuskannya reformasi oleh rakyat Indonesia yang dapat dikatakan mengalami euforia atas nama demokrasi. Rakyat yang sebelumnya merasa terkungkung dalam kekuasaan pemerintah orde baru, kini menjadi lebih bebas. Bebas, dalam arti mengeluarkan pendapat, untuk berkreasi, sampai bebas main hakim sendiri. Ibarat kata pepatah “demokrasi itu beda tipis dengan anarki”. Untuk itu rakyat perlu sesuatu yang menjadi batas antara demokrasi dan anarki, agar rakyat tidak kebablasan dalam kebebasannya.

Selayaknya Negara-negara lainnya, Negara Indonesia dengan demokrasi pancasila yang dijadikan hukum sebagai alat yang digunakan untuk mengatur kehidupan warga negaranya. Tetapi bagaimana jika belum ada patokan hukum yang mengatur kasus-kasus tertentu, sehingga rakyat mengandalkan etika dalam menyelesaikannya. Masalah mulai kembali muncul di sini karena dalam etika tidak ada sanksi tegas yang mengikat, yang mampu membuat masyarakat menjadi mematuhi. Meskipun ada, sanksi atas sebuah

pelanggaran etika tidak berat sehingga banyak orang yang bersikap acuh pada kode etik yang telah ditetapkan, Idealnya dengan etika pun sudah cukup karena itu berarti masyarakat sadar bukan takut akan aturan yang ada.

Bagaimana caranya orang bisa patuh terhadap sebuah etika? Mempunyai kesadaran untuk melakukan hal yang benar dan bukan yang salah, yang mana ukuran yang paling nyata adalah kepentingan pribadi jangan sampai merugikan kepentingan orang lain. Berbagai macam persoalan berkaitan dengan etika muncul sebagai permasalahan bangsa di berbagai bidang. Salah satunya adalah begitu banyaknya pelanggaran etika yang dilakukan oleh para praktisi yang bekerja pada media dan juga pengguna dari media itu sendiri.

Mengenai pelayanan birokrat kepada masyarakat saat ini masih sangat kurang baik. Semakin hari kita semakin dipertontonkan dengan berbagai masalah-masalah birokrasi di negeri ini. Mental birokrat yang lamban dalam melayani masyarakat sedangkan harapan masyarakat semakin ingin cepat selesai seperti urusan surat-menyurat. Hal ini terjadi karena pemerintah lambat mengambil kebijakan sehingga menyebabkan patologi birokrasi. Selain itu hal ini juga disebabkan oleh peran birokrat yang kurang memahami tugasnya dan birokrat dengan jajarannya sama-sama memiliki kepentingan.

Presiden Jokowi akan memangkas birokrasi, rencana ini diungkapkannya dalam pidato usai

dilantik menjadi Presiden RI untuk periode 2019-2024. Banyak masyarakat yang menginginkan birokrasi dipercepat prosesnya dan masyarakat juga menginginkan sikap para birokrat yang ramah dan tidak mempersulit. Jadi dengan memangkas birokrasi dan membuat terobosan-terobosan dengan lebih menegaskan untuk menerapkan etika birokrasi sebaik-baiknya dengan begitu mungkin akan efisien dan efektif sehingga tercipta pelayanan para birokrat yang baik, ramah, tidak memihak, dan tidak bertele-tele. Karena jika tahapan terlalu banyak kerjanya menjadi bertele-tele, resikonya birokrasi membengkak dan tak ada gunanya. Dalam praktek pelayanan publik saat ini di Indonesia, seharusnya kita selalu memberi perhatian terhadap pelayanan atau dengan kata lain, para pemberi pelayanan publik harus mempelajari norma-norma etika yang bersifat universal, karena dapat digunakan sebagai penuntun tingkah lakunya. Akan tetapi norma norma tersebut juga terikat situasi sehingga menerima norma-norma tersebut sebaiknya tidak secara kaku.

Bertindak seperti ini menunjukkan suatu kedewasaan dalam beretika. Demikian pula kebebasan dalam menguji dan mempertanyakan norma-norma moralitas yang berlaku belum ada, bahkan seringkali kaku terhadap norma-norma moralitas yang sudah ada tanpa melihat perubahan jaman. Kita juga masih membiarkan diri kita didikte oleh pihak luar sehingga belum terjadi otonomi beretika. Etika birokrasi memiliki nilai-nilai

keutamaan yang sangat berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara selaku makhluk sosial. Seperti penghormatan terhadap HAM untuk menegakkan keadilan. Sehingga sebaiknya etika birokrasi perlu dibangun di dalam diri birokrat dengan cara pemerintah memberikan motivasi kepada para birokrat seperti kompensasi atau fasilitas yang memadai sehingga dapat mendorong para birokrat untuk meningkatkan kinerjanya

### **1. Etika Demokrasi Era Reformasi**

Kehidupan berdemokrasi di Indonesia setelah era reformasi di mana seluruh masyarakat mempunyai kebebasan mengeluarkan sikap dan pendapat, tetap harus mempertimbangkan dan menjunjung etika, sehingga tidak terjebak pada asal menyerang, terlebih bila dilandasi oleh kepentingan politik yang kuat.

“Masyarakat yang kadangkala tidak berpikir tentang etika masih banyak, sehingga akhirnya kepentingan pribadinya yang didahulukan. Kalau etika politik tidak tertata dengan baik maka dikhawatirkan akan muncul budaya seenaknya sendiri, dan ini berbahaya untuk generasi mendatang, “ kata Mayjen TNI Glenny Kairupan, staf

pengajar di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas).<sup>30</sup>

Masa transisi demokrasi saat ini setelah reformasi berjalan hamper 12 tahun mestinya etika politik yang dapat diteladani masyarakat, dilakukan oleh elit politik, dan justru bukannya memberikan contoh yang tidak etis.

Elit politik dapat menahan diri, dan tidak menggambarkan opini yang tidak jelas asalnya atau tuduhan sumir yang justru menguras energi bangsa. Seharusnya tak ikut-ikutan demokrasi Barat sepenuhnya, karena demokrasi yang ada di Indonesia memang secara kultural dan tingkat pendidikan berbeda dengan masyarakat barat.

Secara kultural, majemuknya budaya yang ada tidak bisa dipaksakan harus merujuk budaya barat, sementara ada fakta lainnya bahwa ada tingkat pendidikan yang berbeda antara Indonesia dengan negara-negara di barat, sehingga dua factor dimaksud punya pengaruh signifikan. Jadi kalau etika politik dapat tertata dengan baik, dapat diyakini pada waktunya, “impian-impian” menuju kemiripan dengan demokrasi barat, mungkin bisa saja dicapai, namun butuh pembelajaran dan waktu secara bersama dari semua elemen dan anak bangsa.

Negara barat seperti Amerika serikat (AS) dan Jerman, butuh ratusan tahun membangun untuk

---

<sup>30</sup> *Kapanlagi.com Selasa, 31 Juli 2007*

memapankan demokrasi yang dianutnya, dan semua itu membutuhkan masa konflik “berdarah-darah”. Termasuk perang saudara. Tentu, dengan referensi sejarah semacam itu, bangsa Indonesia tidak harus melalui fase ratusan tahun dan dengan konflik tidak sehat itu, sehingga saat inilah perlu dibangun etika politik yang lebih arif.

Hal yang menarik dapat dicermati dari Rapat Pimpinan Nasional (Rapimnas) Partai Golkar pada 22-25 November 2007, yakni pembahasan dan hasil akhir yang dicapai yang bertalian dengan penggunaan mekanisme untuk merekrut dan menentukan calon presiden (Capres) pada Pemilu 2009. Perihal tersebut menjadi pembicaraan, diskursus, dan perdebatan yang cukup hangat, baik sebelum maupun saat berlangsungnya Rapimnas.

Pertanyaannya, apa yang dapat kita petik dari hasil Rapimnas Partai Golkar yang telah berujung pada disepakatinya penggunaan survei sebagai mekanisme untuk merekrut dan menentukan capres pada pemilu 2009 menggantikan mekanisme konvensi yang telah digunakan saat menghadapi pemilu 2004? Jika dicermati, memang banyak hal yang dapat dipetik demi memaknai dan memproses demokrasi yang terus berkembang saat ini.

Esai ini menyoroti persoalan baik buruknya mekanisme konvensi atau mekanisme survei. Yang hendak dieksplorasi adalah proses demokrasi yang dijalankan dalam Rapimnas dan hasil akhir yang ingin dicapai dari digantikannya mekanisme konvensi menjadi mekanisme survey dengan

menohok pada persoalan etika politik yang merupakan landasan sekaligus bingkai kehidupan politik.

Menarik untuk disimak, misalnya meski Partai Golkar sudah terkenal besar dan solid, tetapi masih terus mencari alternatif baru demi mengakomodasi pluralism kepentingan politik dalam rangka menciptakan *bonioncommane* yang menjadi sasaran akhir dari etika politik tanpa melucuti kandungan moral dari dirinya.

Proses demokrasi yang dilakoni dalam Rapimnas Partai Golkar, benar-benar telah mengingatkan kita akan bersitan *gerial* Elias Canneti tentang elit politik bahwa setiap politisi mengambil alih struktur psikologis lascar-laskar yang bertarung dan model perdebatan yang kerap terjadi lalu harus dipandang sebagai kesepakatan bersama para pihak yang berseteru untuk menghindarkan “baku bunuh” dan menerima hasil akhir putusan siapa yang harus keluar sebagai pemenangnya.

Para elit Partai Golkar telah melakoni proses demokrasi dengan meredusir perbedaan atau pertentangan politik yang bisa mengeras menjadi sebuah bentuk komunikasi politik yang etis-elegan dan bermartabat. Memang, tanggung jawab dan kewajiban politisi dalam berdemokrasi adalah berusaha menemukan alternative-alternatif baru yang lebih nyata dengan penekanan bagi terbukanya jalan menuju sinar kemakmuran rakyat, bukan sebagai kesempatan untuk mempertontonkan kehebatan politik di panggung demokrasi.

Kesepakatan yang dicapai dalam Rapimnas dan perkataan Elias Canneti perihal perdebatan politik yang terjadi menyiratkan dua unsur yang tak terhindarkan dalam demokrasi modern, yakni antagonis dan koridor demokrasi yang ditandai perubahan perlakuan pasca demokrasi yang gemar berdebat. Memang, praktis demokrasi yang gemar berdebat merupakan suatu gelagat demokrasi dalam perilaku politik (*behavioralism*) yang condong kearah gaya primitive yang masih kerap dipertontonkan di era modern sebagai wujud praksis demokrasi dari manusia yang memiliki naluri berkuasa. Hanya saja, apabila kegemaran berdebat itu terlalu kerap dipertontonkan, apalagi hanya demi memenangkan kepentingan diri, para politisi sesungguhnya telah menegasikan apa yang dikatakan Max Weber tentang politik *ist beruf und berufung*, yang artinya, politik adalah tugas jabatan dan panggilan hidup yang mulia untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

Politisi yang menjalani politik sebagai panggilan hidup, berarti segala perilaku politiknya selalu berjalan dalam bingkai demokratik yang beretika dan bermoral. Dengan praksis politik yang tidak dilandasi nilai-nilai etis dan moral, mustahil permainan politik berjalan langgeng karena telah hilangnya kesejatian politik. Juga karena etika dan moral bukan saja landasan, melainkan juga puncak dalam kehidupan politik.

Perhatian dalam berpolitik adalah sisi etis atau etika politik. Etika politik biasanya dilawankan

dengan etika individu, etika kelompok, atau etika institusi yang hanya menyuarakan aspirasi dan kepentingan sepihak. Politik yang hanya mementingkan gengsi kekuasaan dan mengabaikan kepentingan rakyat jelas sangat menodai etika politik. Karena itu, etika politik demokratik yang bisa ditangkap dari niat penggantian mekanisme konvensi menjadi mekanisme survei, meski banyak yang kontra, sesungguhnya mau mengatasi berbagai sekat kepentingan dan ingin selalu memperjuangkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan masyarakat yang demokratis.

Masyarakat demokratis, menurut pakar perilaku dan opini Arnold M Rose (1960-an) yang menyusun suatu skema hierarki perilaku politik dan sistem nilai (*value*), menempatkan nilai dan pilihan politik menjadi satu. Negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik merupakan hal prinsip pada setiap kehidupan demokratis. Persoalannya, dan itu sudah dapat diatasi Partai Golkar, adalah bagaimana negosiasi dan tawar-menawar dalam menyelesaikan perbedaan pandangan politik itu dikelola menjadi politik saling mengerti yang sehat yang korporatif untuk menghasilkan manfaat bagi kepentingan partai dan rakyat, yaitu menemukan sosok pemimpin nasional yang kredibel yang mampu menciptakan kesejahteraan rakyat.

Jalan terbaik bagi elit politik dilingkungan partai politik adalah perlu segera merajut kembali kepercayaan rakyat yang telah tererosi itu. Pertama, seperti telah diperagakan Partai Golkar, terus

menerus mencari alternatif baru yang dianggap lebih tepat untuk dijadikan sebagai media pencarian pemimpin Negara harapan rakyat tanpa menyalahi prosedur demokrasi yang sudah disepakati dan tanpa mengerdilkan kebesaran partai. Kebesaran sebuah partai salah satunya dapat ditakar dari kemampuannya menghasilkan kader yang sanggup memimpin negara. Kedua, dengan memperhatikan sejumlah elemen perilaku politik politisi bagi pengembangan demokrasi, antara lain dengan praksis politik, kecakapan politik, dan kebijakan-kebijakan politik yang beretika.

Contoh lain, ketika seorang wakil rakyat dihabisi oleh rakyat yang diwakilinya. Itulah ironi yang ditampilkan wajah demokrasi kita dengan berita meninggalnya ketua DPRD Sumatera Utara.<sup>56</sup> Lantas apa yang salah dengan demokrasi yang dianut bangsa ini? Kejadian tersebut mengusik hati untuk bertanya, mengapa kekerasan terus mewarnai wajah demokrasi Indonesia dalam berbagai manifestasinya di ranah public? Manakah syarat-syarat etis yang perlu ada demi terciptanya sebuah negeri demokratis?

Kesadaran berdemokrasi setidaknya dapat ditentukan oleh ada-tidaknya etika public yang berdasar pada nilai-nilai utama, seperti solidaritas, persaudaraan universal, dan kebaikan bersama. Solidaritas sebenarnya sudah tertanam pada hakikat terdalam manusia, berpangkal insting untuk mempertahankan kehidupan secara kolektif dan

mengetahui benar dan salah (Bernard Haring and Valentino Savoldi).<sup>31</sup>

## 2. Etika Egoisme Demokrasi

Pudarnya solidaritas telah menguatkan egoisme dan menularkan virus narsisme pada level individu dan kelompok. Demokrasi lalu dipahami sebagai perjuangan pemaksaan pendapat untuk meraih tujuan meski harus mengorbankan kepentingan umum dan dengan kekerasan. Persaudaraan universal tidak hanya sebuah nilai keagamaan, tetapi juga nilai sosial yang berpangkal pada diri manusia sendiri.

Manusia seharusnya telah menjadi dasar persaudaraan. Hal itu karena sosialitasnya bukan sebuah tambahan bagi kemanusiaannya. Persaudaraan universal mereka ikatan rasa sebagai bangsa. Hilangnya perekat rasa keIndonesiaan menjadi medan subur tumbuhnya semangat sectarian yang bisa berakibat hancurnya: “kerinduan

---

<sup>31</sup> Blau, Peter M. dan Meyer, Marshal W., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. UI Press, Jakarta, 1987.

hidup bersama” (*Je desir d’etre ensemble*) sebagai unsure dasar keberadaan suatu bangsa.<sup>32</sup>

Kebaikan bersama atau kepentingan umum (*bonioncommuane*) merupakan nilai utama yang seharusnya mendasari kehidupan sebuah Negara. Kebaikan bersama menjadi dasar keberadaan sebuah pemerintahan. Karena itu, menjadi tugas para pejabat Negara dan politisi merintis perwujudannya. Bahkan iklan politik yang memfokuskan pesan hanya pada citra calon pemimpin patut disambut dengan sedih hati. Absen dan minimnya perdebatan substansial tentang kebaikan bersama akan melahirkan pemimpin yang mendapat mandat seakan hanya untuk bertindak mewakili diri dan kelompoknya sendiri.

Demokrasi tidak dengan sendirinya sebuah sistem sempurna. Ia selalu harus diusahakan oleh semua pihak. Rakyat Irak misalnya baru saja memberi contoh bagaimana dalam pemilu mereka belajar berdemokrasi. Ada banyak alasan untuk melemparkan tanggungjawab atas situasi sulit di negeri itu ke pihak lain. Namun yang menarik, mereka menilai calon anggota parlemen dari sejauhmana mengkambinghitamkan orang atau bangsa lain.

---

<sup>32</sup> Denhardt, Janet and Robert Denhardt. 2007. *The New Public Service, Expanded Edition*. New York: Sharpe.

Demokrasi, menurut YB Mangun Wijaya, mensyaratkan kecerdasan, “lelaki atau perempuan dungu dan tolol secara alamiah bukan orang yang demokratis”.<sup>33</sup> Bila ingin menggugat demokrasi, gugatan atas cacat itu terletak dalam kurang dikembangkan serta diabaikannya pendidikan nilai-nilai etis sosial dalam proses membangun diri dalam suatu bangsa. Bangsa ini masih perlu mengasah kesadaran etis publik dan mengejar ketertinggalan dalam kecerdasan intelektual maupun emosionalnya.

Demokrasi belum berfungsi, rakyatpun tidak perlu disalahkan, apalagi diancam oleh para pemimpin agama dengan hukuman Ilahi. Teladan sikap etis sosial harus dimulai dari pemimpin bangsa. Saat dilanda krisis etis sosial keagamaan oleh sikap raja Henry VIII yang menuntut ketentuan mutlak dari semua warga Inggris melahirkan tokoh seperti Thomas More yang rela dihukum mati demi keyakinan etisnya. Pikirannya diarahkan untuk mewujudkan masyarakat adil, sejahtera<sup>61</sup>, dan tidak ingin menjual nuraninya demi menyenangkan atau membenarkan raja yang salah langkah.

---

<sup>33</sup> Sunil Bastian and Robin Luckham, “Introduction: Can Democracy Be Designed,” in Sunil Bastian and Robin Luckham, *The Politic of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London: Zed Books, Ltd. 2003, pp. 1-13.

Persoalannya kini, bagaimana mengantisipasi terjadinya aksi anarkis pada pelaksanaan setiap pesta demokrasi, tentu saja dibutuhkan kedewasaan sikap yang terutama harus dimiliki oleh elit politik. Tidak perlu melakukan langkah-langkah provokatif yang dapat menyebabkan suasana memanas dan berujung konflik anarki pada jajaran pendukung atau simpatisan. Sikap legowo untuk menerima apapun yang menjadi hasil pemilu mendatang tentunya menjadi hal mutlak yang harus dimiliki para calon yang sedang bersaing.

Demikian juga, seandainya hendak mengajukan protes karena menemukan indikasi kecurangan tetap harus dilakukan melalui prosedur yang ada secara santun tanpa pengerahan massa secara berlebihan. Protes yang disertai pengerahan massa secara berlebihan akan sangat berpotensi menimbulkan kerusuhan. Pemilu presiden AS beberapa waktu yang lalu yang berjalan secara kondusif tentunya dapat menjadi pelajaran yang berharga. Persaingan sengit antar calon semasa kampanye menuju pemilu berubah menjadi suasana akrab dan hangat tatkala hasil pemilu diumumkan. Pihak yang menang memberikan penghormatan kepada rivalnya, demikian juga sebaliknya pihak yang kalah secara rendah hati mengakui keunggulan lawan politiknya dan menyatakan siap mendukung pemerintahan baru tersebut menuju kemajuan bersama. Hal yang sangat indah bukan?

### 3. Etika Berbangsa Dalam Demokrasi

Hidup berbangsa dan bernegara harus tetap dijalani, sebagaimana dalam firman Allah swt. mendidik konsistensi tentang dhomir publik alias *public consiourness*, jelas arahnya “*Ati’ullaha wa ati’ul rasul, wa’ulil amri minkum*” (QS. 4:59). Taatlah kepada Allah dan taatlah kepada Rasulullah Muhammad saw. dan pemimpin diantaramu.

Laksana shalat jama’ah yang diajarkan, betapa hak makmum hanyalah tiga: taat kepada imam yang sesuai dengan rukun salat (arkan) dan tepat bacaan Qur’annya (tartil); menegur imam untuk menyempurnakan tugas imam ketika khilaf singgah; dan mufarraqah (membatalkan salat) sebagai tanda keluar dari barisan jama’ah. Tak ada hak bagi makmum untuk berisik dan mengganggu tartib salat.

Bagi insan berpikir, jembar hati dan sungguh beriman dalam takwa serunduk sujud, tarbiyah dan taklim salat jama’ah tentu dapat ditafsir sebagai bagian dari pendidikan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang tertib dan arkan. Dalam konteks ke-Indonesia-an kita, shalat jama’ah itu laksana proses demokrasi, yang harus memenuhi seluruh rukun. Mulai dari konstitusi sampai seluruh sistem peraturan perundang-undangannya. Dalam konteks itulah, ashobiyah alias pengelompokan berdasarkan kelompok dan golongan, seringkali amat mengganggu jalannya tertib jama’ah. Dalam konteks kebangsaan atau jumbuhriyyah, mengingatkan kita untuk tidak menempatkan jami’yyah sebagai bagian

dari *ashobiyyah* yang partisan, apalagi pengelompokan *insible hand* yang sekadar bernafsu merobohkan suatu golongan untuk memuliakan golongan sendiri.

Manusia insan beriman yang memperoleh pendidikan hidup berdemokrasi di atas landasan tauhid, jalan kita hanyalah satu: Istiqomah. Konsisten (dan sekaligus konsekuen) kepada seluruh tertib dan arkan. Konsisten dan konsekuen terhadap bai'ah kita saksikan *gebalau bughat* dan *lighat*. Bagaimana seseorang memanjakan syahwat kekuasaan justru ketika Allah swt sedang melatih setiap insan beriman, mengendalikan hawa nafsunya.

Ketika hidup berbangsa di syahruttauhid, mestinya kita mafhum benar: “Setinggi-tinggi insan adalah yang paling rendah hatinya, dan serendah-rendahnya insan adalah yang paling tinggi hatinya”. Dan yang paling tinggi hatinya adalah mereka yang takabur. Karenanya, Allah berfirmat, “*Abba wastaqbar wa ka naa minal kaafiriin*”.

Konteks demokrasi harus diakui bahwa Indonesia baru beranjak dalam ranah kuantitas. Demokrasi yang paling dasar. Namun, kualitas berdemokrasi di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Dalam menunjukkan ekspresi berdemokrasi, rakyat masih melupakan tata krama dan etika. Merasa pendapatnya sendiri yang paling benar dan belum mampu belajar menghargai pendapat orang lain.

Ironisnya, kesadaran rendah berdemokrasi seperti itu terlembagakan dalam bentuk parpol. Akibatnya, dapat dilihat bagaimana parpol terlalu sibuk menjadi mesin pencari uang, hingga akhirnya mereka terbelit konflik internal. Konflik tersebut sangat kasat mata dan sama sekali tidak memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat.

Jika menyadari betapa buruknya perilaku parpol dan para elitnya saat ini, rasanya berat memilih parpol atau calon legislatif yang ideal pada pemilu mendatang. Seharusnya, elit parpol menyadari bahwa tingkat kesadaran dan pendidikan masyarakat makin baik sehingga tidak mungkin bisa dipengaruhi oleh slogan atau janji-janji dalam kampanye. Yang bisa dilakukan untuk menarik simpati dan dukungan adalah komitmen moral yang kuat untuk jujur dan bersih. Komitmen itu tentu saja harus ditunjukkan dengan kebijakan dan langkah yang konkret.

Kita bermimpi dari 34 parpol yang lolos maju ke dalam Pemilu 2009 itu akan muncul satu atau dua parpol yang benar-benar memiliki komitmen kesejahteraan dan kebangsaan. Bukan sekadar slogan atau janji. Bukan pula parpol yang elitnya adalah orang-orang yang serakah dan tidak malu untuk korupsi.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan 34 partai politik (parpol) yang berhak mengikuti pemilu 2009. Dengan hasil verifikasi ini, harapan banyak pihak terkait penyederhanaan jumlah parpol tidak

terwujud. Padahal, kedewasaan berdemokrasi tidak ditentukan banyak sedikitnya jumlah partai, tetapi kualitas partai itu. Ironisnya, di Indonesia, dari 34 partai tersebut, tak mudah menemukan yang ideal. Dalam arti, partai yang ideologinya hati nurani, visinya membangun negeri, misinya membuat rakyat sejahtera, dan mentalitasnya tidak menjadikan partai sebagai instrumen bagi pengurusnya untuk menjadi kaya.

Sampai saat ini tak banyak yang berubah dalam tata kehidupan sosial dan ekonomi bangsa ini. Jika pada jaman orde baru, pusaran uang serta kekuasaan ada ditangan satu partai yang monolitik dan sentralistik, saat ini kondisi tersebut telah berubah. Tetapi, pusaran kekuasaan dan uang tidak berpindah ke tangan rakyat banyak, melainkan hanya segelintir orang yang duduk dalam elit partai politik. Karena itu, parpol seperti sebuah kereta cepat, sebuah instrumen tunggal untuk mengantarkan pengurusnya menjadi kaya raya. Belum ada parpol yang terbukti berjuang secara sungguh-sungguh untuk kepentingan rakyat dan elit partainya berani mengorbankan kepentingan pribadi (*vested interest*) untuk kemaslahatan bangsa.

#### **4. Kualitas Demokrasi**

Berdasarkan relaitas, pemilu pertama yang dilangsungkan tahun 1955 untuk pemilihan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante, disebut pemilu Indonesia yang paling

demokratis. Pemilu berlangsung saat keamanan kurang kondusif. Beberapa daerah masih dalam keadaan kacau. Namun, pemilu tetap berlangsung aman. Kemudian, pemilu tahun 1971, yakni di era Orde baru. Pemilu tahun 1975, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 di selenggarakan di bawah pemerintahan Soeharto. Sesudah orde baru tumbang, pemilu dilaksanakan di era Reformasi tahun 1999. Pada Pemilu 2004, selain anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten atau Kota, rakyat juga memilih anggota DPD, lembaga baru yang mewakili kepentingan daerah.

Pada era reformasi bergulir, bangsa Indonesia kembali melaksanakan pemilihan umum, dengan fenomena kebebasan berorganisasi dan menyampaikan pendapat yang makin besar. Pemilu yang bertujuan memilih wakil rakyat dan membentuk pemerintahan yang demokratis dan pesta lima tahunan guna berpartisipasi politik itu, mulai menuai berbagai konflik.

Di tengah dambaan semakin besar partisipasi rakyat dalam proses demokrasi tersebut, terdengar pula kabar tentang besarnya rakyat yang tak akan menggunakan hak pilih. Memang, pemilu yang berlangsung lewat asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, akan mempertinggi kualitas berdemokrasi.

Namun, faktor-faktor tersebut, termasuk proses pemilu yang sejak tahap awal hingga pemungutan suara berjalan lancar, tertib dan aman, akan terganggu bila presntase pemilih rendah.

Persoalannya, asas pemilu itu bukan dibutuhkan partai politik, melainkan juga merupakan proses pematangan demokrasi.

Mempertahankan proses demokrasi yang semakin baik di Indonesia, partai politik memegang peranan yang sangat besar. Tekad dan kemauan partai politik untuk mengawal demokrasi menjadi kata kunci pelaksanaan demokrasi yang bermartabat dan berkualitas. Bagi anggota legislatif terpilih, ilustrasi tentang politisi tempo dulu bisa jadi pelajaran. Mereka mengedapnkan moral dan etika politik, serta tidak saling hujat.

## 5. Sistem Politik yang Demokrasi

Suatu sistem politik dikatakan demokratis, terlebih dahulu perlu dipahami mengenai apa itu konsep politik yang demokratis. Setelah itu baru difokuskan pada konsepsi dan teoritis tentang penguatan lembaga politik seperti partai dan sistem kepartaian. Secara umum kata demokrasi bermakna pemerintahan oleh rakyat. Secara historis, konsep demokrasi memang ditujukan sebagai perlawanan terhadap pemerintahan yang otoriter dan situasi ketidakadilan sosial.

Pengertian politik yang demokratis memang lebih luas dari konsep lembaga demokrasi. Lembaga demokrasi seringkali diartikan sebagai:

*Institution are a socially constructed set of arrangement routinely exercised and accepted. Democratic institution are in essence a set of*

*arrangements for organizing political competition, legitimating rulers and ensuring accountable governance, typically through free elections to determine the composition of the legislature and of the government (in other words, representative rather than direct democracy). They also imply a liberal state and limited government (hence liberal democracy) in which the basic ruler of governance are established by the constitutions are underpinned by common citizenship, in which the rights and freedoms of all citizen are equally protected under the law.*

(lembaga adalah aturan yang dibentuk secara sosial dan dipraktikkan secara rutin dan diterima secara umum. Lembaga demokrasi pada dasarnya adalah seperangkat aturan untuk mengorganisir persaingan, melegitimasi penguasa, dan menjamin tata pemerintahan yang akuntabel, khususnya melalui pemilihan umum yang bebas (dengan kata lain demokrasi perwakilan daripada demokrasi langsung). Konsep ini juga mengindikasikan sebuah negara liberal dan pemerintahan terbatas karena itu demokrasi liberal) yang dasar hukum dari tata pemerintahan berdasarkan konstitusi dan kedaulatan hukum. Lebih lanjut, basis kewarganegaraan, yang hak dan kebebasan semua penduduk dilindungi secara adil oleh hukum).

Sedangkan politik yang demokratis bermakna lebih luas. Ia mencakup praktek politik yang terjadi

dalam tubuh negara maupun masyarakat, la juga meliputi persoalan demokrasi, formal prosedural, dan demokrasi substantif. Demokrasi formal merujuk pada lembaga, prosedur, dan rutinitas dari sistem demokrasi. Sedangkan substansi demokrasi merujuk pada redistribusi kekuasaan, dalam hal ini sejauhmana warganegara dilibatkan dalam kebijakan yang mempengaruhi hidup mereka. Politik yang demokratis di sini juga mengindikasikan perlunya lembaga, prosedur, dan rutinitas didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi seperti kedaulatan rakyat pada pemerintahan dan elit-elit politik dan keadilan politik bagi semua rakyat.

Politik yang demokratis bahkan sering kali dianggap sebagai situasi atau konteks yang dapat melahirkan suatu lembaga demokrasi. Sistem politik yang demokratis mengandung pengertian bagaimana lembaga, prosedur dan rutinitas demokrasi menyatu dalam kultur berpolitik di tempat tertentu. Politik yang demokratis menjadi sebuah sistem bila kepentingan berbagai aktor dalam jangka panjang adalah untuk menjaga stabilitas aturan main demokratis yang mereka sepakati. Biasanya, ada dua tahap proses politik yang demokratis bergerak menuju sistem demokrasi.

Contoh dalam waktu yang relatif singkat, lembaga atau prosedur pemilu dibuat dan digunakan di suatu tempat. Kemudian dengan beberapa pemilu, para politisi dan memilih belajar mengaplikasikan aturan main itu ke dalam konteks sosialnya. Aturan pemilu itu akan menjadi sistem ketika aturan

tersebut menyatu dengan kultur politik masyarakat dan aktor-aktor yang ada berupaya menjaga keberlangsungannya.

Banyak kajian yang dilakukan, ada kesamaan pandangan bahwa reformasi politik belum sepenuhnya mampu mengarahkan politik menuju tatanan struktur dan budaya politik yang demokratis. Masih terbentang kesenjangan antara harapan demokratisasi pada sektor politik, dan sektor kehidupan kemasyarakatan secara luas. Kesenjangan tersebut seringkali dimaknai sebagai *extremely democratic defisit*. Pemilih lebih banyak dimobilisasi daripada terlibat secara substantif (*deep participation*).

Partai politik disibukan oleh persiapan untuk menjadi peserta pemilu dan upaya peningkatan kinerja partai politik. Pemilu lebih banyak sebagai upaya sosialisasi partai politik daripada perumusan program dan kebijakan partai untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat. Penguatan partai di Indonesia secara teoretis harus mencakup keseimbangan peran partai pada tiga wajah keorganisasiannya.<sup>63</sup> Istilah wajah organisasi partai untuk menunjukkan tiga konteks yang dihadapi partai. Wajah organisasi partai yang pertama adalah partai pada akar rumput. Pada level ini partai menghadapi konteks lokal, partai lokal, pendukung serta masyarakat pemilih. Wajah organisasi partai yang kedua adalah partai pada level pusat. Pada level ini partai menghadapi konteks nasional, partai-partai lain, dan negara. Wajah organisasi partai yang ketiga

adalah partai pada level pemerintahan. Pada level ini partai menghadapi konteks dalam pemerintahan, fraksi-fraksi lain, komisi dan negara.<sup>34</sup> Penguatan partai pada wajah pertama adalah melalui penguatan pada akar rumput. Partai politik pada level akar rumput merupakan ujung tombak partai, merelah yang secara langsung bersentuhan dengan basis sosial partai dan masyarakat secara umum.<sup>35</sup>

Pengelolaan partai politik pada akar rumput ini pada akhirnya akan menentukan kuat atau lemahnya dukungan terhadap partai. Persoalan memelihara loyalitas pendukung ini menjadi problema utama bagi partai politik di akar rumput. Banyak pendapat yang mengatakan bahwa peranan partai di akar rumput saat ini lebih banyak diambil oleh organisasi masyarakat sipil dan media massa. Penguatan juga harus dilakukan pada partai di pusat. Partai di pusat bukan hanya menjadi payung bagi aktivitas partai pada level pemerintahan, tetapi juga menjadi pendukung aktivitas pekerja partai dan koordinator berbagai kepentingan. Apa pun kebijakan yang diambil harus dikomunikasikan kepada partai pada

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Sunil Bastian and Robin Luckham, hlm 1-6

<sup>35</sup> *Modul-Modul Partai Politik, Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Universitas Gadjah Mada, 2006. Naskah belum di publikasikan.*

level akar rumput dan pada partai di pemerintahan. Peran paartaai politik dalam penyelenggaraan di pemerintahan yang diraih oleh partai politik kemudian harus di transformasikan dalam berbagai kebijakan dengan mengedepankan kepentingan rakyat.

Pelebagaan partai atau institutionalisasi partai bisa dilakukan dengan penguatan 4 (empat) komponen kunci, yakni pengakaran partai (*party rooting*), legitimasi partai (*party legitimacy*), aturan dan regulasi (*rule and regulation*), dan daya saing partai (*competitiveness*). Pengakaran partai dimaksudkan agar partai terikat secara organik dengan masyarakat, dengan konstituennya. Dengan ini partai dapat secara kontinyu menjalankan fungsi-fungsinya yang terhubung secara langsung dengan masyarakat, seperti pendidikan politik, sosialisasi dan komunikasi politik dan juga agregasi kepentingan yang lebih luas.

Kelebagaan kepartaian bisa juga dilakukan dengan menata aturan dan regulasi (*rule and regulation*) dalam partai. Pengertiannya adalah penguatan partai dengan menciptakan kejelasan struktur dan aturan kelembagaan dalam berbagai aktivitas partai baik di pemerintahan, internal organisasi, maupun akar rumput. Dengan adanya aturan main yang jelas dan disepakati oleh sebagian besar anggota, akan dapat dicegah upaya untuk manipulasi oleh individu atau kelompok tertentu bagi kepentingan-kepentingan jangka pendek yang merusak partai. Selanjutnya dalam perbaikan

terhadap struktur dan aturan, dapat dilekatkan berbagai nilai demokrasi dalam pengelolaan partai.

Pelembagaan partai politik juga dilakukan dengan menguatkan daya saing partai yakni yang berkaitan dengan kapasitas atau tingkat kompetensi partai untuk berkompetisi dengan partai politik lain dalam arena pemilu maupun kebijakan publik. Daya saing yang tinggi dari partai ditunjukkan oleh kapasitasnya dalam mewarnai kehidupan politik yang didasari pada program dan ideologi partai sebagai arah perjuangan partai. Secara teoritik, daya saing partai berarti kapasitasnya untuk memperjuangkan program-program yang mereka susun. Partai yang demikian seringkali dianggap memiliki identitas partai programatik.

Secara keseluruhan maka tingkat institutionalisasi partai dapat dilihat dari beberapa partai memperkuat dirinya dalam hal pengakaran, penguatan legitimasi, pembuatan aturan main, dan peningkatan daya. Penguatan partai dan sistem kepartaian di Indonesia diharapkan akan memperkuat dimensi-dimensi tersebut melalui rangkaian penyempurnaan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai politik.

## **6. Pemerintahan Kuat dan Efektif**

Pengertian pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh lembaga-lembaga publik yang

selaras dengan aspirasi dan keinginan rakyat berdasarkan tata peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian sistem pemerintahan yang kuat dan efektif adalah suatu pola hubungan antara berbagai lembaga-lembaga publik dalam rangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik dengan dasar-dasar prinsip tertentu untuk menterjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat.

Pentingnya suatu sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, paling tidak bersumber pada 3 (tiga) alasan utama. Pertama, dengan adanya pemerintahan yang kuat dan efektif, aktivitas pemerintahan lebih responsif. Pemerintah akan berusaha menterjemahkan keinginan rakyat menjadi kebijakan publik. Kedua, pemerintahan yang kuat dan efektif akan membuat aktivitas pemerintahan didukung oleh berbagai kekuatan politik maupun masyarakat. Sinergi ini akan membuat pencapaian aktivitas pemerintahan yang meluas oleh karena partisipasi masyarakat dan kekuatan politik dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan umum seperti memberikan pelayanan umum, mengatur konflik, maupun pembagian sumber-sumber ekonomi. Ketiga, pemerintahan yang kuat dan efektif akan memungkinkan berlangsungnya aktivitas yang stabil dalam jangka panjang. Semakin minimnya distorsi dan interupsi proses pemerintahan akan membuat pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa lebih nyata.

Mendukung tercapainya sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, maka perlu suatu upaya serius

untuk menguatkan berbagai elemen sistem pemerintahan bagi kebijakan publik yang aspiratif dan responsif. Jenis elemen-elemen tersebut sangat tergantung pada jenis sistem pemerintahan yang hendak dibangun. Argumen teoritik untuk memilih sistem presidensial adalah: Pertama, presiden adalah satu-satunya pejabat publik yang dipilih untuk mewakili seluruh rakyat dan wilayah negara. Dengan demikian presiden memiliki mandat yang kuat untuk melaksanakan kehendak rakyat dan wilayah. Asumsinya, dengan mandat yang demikian maka lembaga ini memiliki dasar untuk melaksanakan suatu pemerintahan yang kuat dan efektif. Kedua, dalam banyak kasus, presiden biasanya dipilih langsung oleh rakyat dalam jangka waktu yang pasti. Dipilih langsung akan membuat kedudukannya tidak tergantung pada dinamika lembaga lain. Hubungan ini juga memungkinkan terciptanya stabilitas kelembagaan yang berimplikasi terhadap kemungkinan tercapainya pemerintahan yang kuat dan efektif. Ketiga, presiden terpilih dalam jangka waktu yang pasti diharapkan mampu untuk melaksanakan kebijakan publik secara terencana dan responsif. Atau dengan kata lain secara efektif.

Sebuah sistem pemerintahan, untuk efektivitas fungsi pemerintahan maka lembaga presiden harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Hubungan antara keduanya harus pula berimbang yang didasarkan pada pondasi *check and balances*.<sup>66</sup> Problema tersebut memang secara teoritik menjadi salah satu

kelemahan sistem pemerintahan presidensial, seperti diungkapkan Mainwaring:

*“ Replacing a president who has lost the confidence of his party or the people is an extremely difficult proposition... What in a parliamentary system would be a government crisis can become a full-blown regime crisis in a presidential system”.*

(Mengganti seorang presiden yang kehilangan kepercayaan dan partai atau dari rakyat menjadi persoalan yang sangat menyulitkan... Apa yang menjadi krisis pemerintahan dalam sistem pemerintahan parlementer menjadi krisis rejim total dalam sistem presidensial).

Persoalan koalisi kekuatan politik pendukung presiden menjadi hanya berkait secara langsung dengan partai politik, apabila presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara relatif kecil, maka ia harus memperkuat posisinya dengan merekrut tokoh dari berbagai kekuatan politik lain untuk berbagai jabatan politik/publik strategis. Seringkah hubungan tersebut tidak dilanjutkan dengan formalisasi koalisi menjadi partai-partai yang memerintah. Ini menimbulkan ketidakjelasan hubungan, hak dan kewajiban antar lembaga tersebut. Meskipun dalam pemerintahan presidensial hal itu adalah hak dari presiden, dalam kenyataannya ketidakpastian kekuatan pendukung presiden untuk memerintah menjadi tidak jelas.

## 6.1. Dasar Filosofis

Pada dasarnya penyempurnaan sistem politik umumya dan sistem pemerintahan khususnya merupakan agenda kolektif bangsa ini. Dari pandangan sistem politik, minimal ada dua strategi penyempurnaan yang dapat dibenahi, yaitu (1) penyempurnaan yang sangat mendasar dan memerlukan amandemen atas UUD 1945; dan (2) penyempurnaan bersifat bertahap melalui mekanisme perbaikan dan atau revisi terhadap segenap perundang-undangan bidang politik. Artinya, penyempurnaan tersebut sudah semestinya dilakukan secara mendasar pula.

Berbagai pertimbangan secara objektif seperti fisibilitasnya (*feasibility*), dan resiko serta *cost* politik karena dampaknya, maka dapat dilakukan penyempurnaan melalui tahapan revisi UU Politik. Ini memungkinkan tahapan sangat realistis. Dengan demikian penyempurnaan secara bertahap itulah maka, dalam jangka pendek paling tidak dapat memenuhi tahapan penyempurnaan guna mewujudkan sistem politik yang demokratis dalam mendukung sistem presidensial yang efektif, yaitu penyempurnaan sistem kepartaian.

## 6.2. Dasar Sosiologis

Perjalanan sangat bersejarah dalam sistem kepartaian bangsa Indonesia yang dimulai sejak pasca reformasi telah menunjukkan suatu bukti

bahwa problematik dalam ketentuan *electoral threshold* telah menjadi suatu pendidikan politik bangsa ini. Dampak dari itu semua mengimbas terhadap keberadaan proses politik dalam parlemen dan tak dapat dipungkiri memunculkan masih rendahnya produk legalisasi, lemahnya fungsi pengawasan, dan belum efektifnya kinerja keparlemenan secara umum.

Dilihat dari kacamata teoritis, tingkat fragmentasi partai dengan jumlah cukup banyak ini merupakan faktor yang sangat menentukan struktur persaingan antar partai, interaksi dan stabilitas pemerintahan. Pada sisi lain, tingkat polarisasi partai, yakni jarak ideologis antar partai ternyata sangat menentukan kualitas stabilitas politik, konflik dan loyalitas pemilih terhadap partai itu sendiri. Dengan demikian, tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang rendah cenderung menjadikan tata-kelola pemerintahan lebih mudah dan efektif bagi eksekutif, dan sebaliknya tingkat fragmentasi dan polarisasi partai yang tinggi cenderung memperlemah tata-kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara

partai-partai, maupun antara parlemen dan pemerintah.<sup>36</sup>

Menyikapi terwujudnya sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan yang kuat, dan sistem pemilu mendorong terbentuknya sistem multipartai dengan tingkat fragmentasi (jumlah partai) dan polarisasi dalam ideologis antarpantai yang rendah, atau paling tidak tingkat fragmentasi dan polarisasi partai tergolong cukup. Selain faktor sistem kepartaian, kualitas institusionalisasi partai-partai secara internal dan kualitas kepemimpinan partai juga sangat menentukan efektivitas kinerja partai dan sistem kepartaian di dalam sistem demokrasi. Oleh sebab itu, dalam penyempurnaan sistem kepartaian harus dipandang sebagai agenda yang tak dapat terpisahkan dari upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan penguatan sistem perwakilan. Disamping itu untuk mendukung presidensialisme yang kuat defektif maka sistem kepartaian yang dihasilkan pemilu semestinya mengkondisikan terjadinya koalisi antarpantai dengan basis ideology dan atau *platform* politik yang sama atau mendekati sama.

---

<sup>36</sup> Foweraker, Joe. 1998. Institutional Design, *Party Systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America*. In *British Annal of Political Science* 28 (4), Oct. 1998. Cambridge University Press

Sehubungan dengan keinginan untuk membuat sistem kepartaian dapat memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensial, paling tidak ada 4 (empat) sasaran yang menjadi tujuan dari penyempurnaan sistem kepartaian melalui UU Partai Politik perlu dilakukan. Keempat sasaran itu adalah (1) mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana; (2) mendorong terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel; (3) mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel; dan (4) mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat akar-rumput.

### **6.3. Dasar Yuridis**

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan Undang-Undang dasar 1945, merupakan pilihan politik yang sudah tepat jika dikaitkan dengan rentang geografis Indonesia yang begitu luas, sangat heterogen secara politik dan kultural, serta obsesi desentralisasi pemerintahan dan otonomi luas bagi daerah. Apalagi jika dihubungkan dengan pengalaman sejarah bangsa yang hampir selalu diwarnai instabilitas politik, dan kebutuhan bangsa akan mekanisme dan sirkulasi kepemimpinan yang lebih pasti dan terukur.

Pengembangan kehidupan politik berdasarkan UUD 1945 telah melahirkan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik yang menempatkan partai politik sebagai salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam

mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran.

Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik dalam pelaksanaan dari pengalaman selama ini telah menjurus kepada keinginan untuk dilakukan perubahan karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan perubahan ketatanegaraan. Demikian pula halnya dengan pelaksanaan Pemilihan Umum berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pelaksanaan pemilihan umum tersebut menunjukkan peran dan dinamika partai politik pada akhirnya menimbulkan problematika yuridis, ketika pada gilirannya akan memberikan peran politik dalam pemilu 2009. Keterkaitan itulah UU Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik harus dilakukan penyempurnaan.

Kaitan dengan pelaksanaan UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, peran partai politik yang mengusung calon Presiden belum terlihat adanya dukungan terhadap penguatan kinerja kepresidenan selama masa jabatannya pada vsatu segi, sedangkan pada segi lain UUD 1945 Pasal 6A ayat (2) telah memberikan dasar yang kuat bagi adanya gabungan partai politik. Dalam UU Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai politik tidak terdapat pengaturan

mengenai hal ini. Untuk melaksanakan dasar konstitusional tersebut perlu dilakukan penyempurnaan terhadap UU partai politik.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, penyempurnaan UU Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik pada prinsipnya mempunyai dasar yuridis yang relevan dengan pelaksanaan UU Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU Nomor 23 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden.

## **7. Sistem Kepartaian**

Penerapan sistem presidensial di Indonesia hingga kini dipandang belum dapat mewujudkan pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Salah satu alasan yang terpenting adalah dalam sistem kepartaian sederhana dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah pula di parlemen, pada gilirannya dapat mengkondisikan terciptanya proses pengambilan kebijakan/ keputusan di parlemen yang relative tidak berlarut-larut.

Persoalan yang dihadapi dalam sistem kepartaian yakni jumlah partai politik yang terlalu gemuk dan menimbulkan dilema bagi demokrasi, sebab banyaknya organisasi peserta pemilu dapat mempersulit tercapainya pemenang mayoritas,

sementara ketiadaan partai yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala spesifik bagi terciptanya pemerintahan dan politik yang stabil.

Salah satu kelemahan dalam sistem presidensial ketika masa transisi ialah ketiadaan koalisi besar yang permanen di parlemen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir senantiasa mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Dengan demikian, strategi penting yang diambil ialah bagaimana mendorong terbentuknya koalisi partai politik di parlemen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sekalaigus sebagai upaya agar bisa tetap sejalan dengan prinsip-prinsip *checks and balances* dari presidensialisme.

Persolannya ialah bagaimana cara menciptakan sistem multipartai sederhana agar dalam prosesnya berjalan secara alami. Salah satu desain untuk dapat menciptakan sistem kepartaian sederhana adalah dengan tetap memberlakukan *electoral thresbold* (E7). Pada Pemilu 1999, melalui UU Nomor 2 tahun 1999, diterapkan ET sebesar 2 persen, lalu pada Pemilu 2004 berdasarkan UU Nomor 12 tahun 2003 batas ET dinaikan menjadi 3 persen, sehingga hanya partai-partai yang memenuhi ketentuan tersebut yang dapat mengikuti pemilu berikutnya.

Bermunculannya banyak partai selama ini juga dikarenakan ketentuan pembentukan partai

politik yang terlalu mudah. Selain itu, penyederhanaan kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik yang terbangun di parlemen, atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan waakil kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota. Secara konstitusional partai politik dapat terdorong untuk secara sadar bernaung dalam gabungan partai politik seperti untuk mengusulkan calon pasangan Presiden dan Wakil presiden. Pada pemilihan presiden 2004 lalu, dan terpilihnya beberapa kepala daerah dalam pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah belakangan ini sudah diterapkan, namun gabungan partai politik yang tercipta cenderung bersifat *instant*, lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek, dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.

### **7.1. Partai Politik**

Problematik partai politik di Indonesia saat ini adalah belum terlembaganya partai sebagai organisasi modern. Artinya, setiap partai politik adalah proses pematapan sikap dan perilaku partai politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi.

Konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan

sejauhmana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptabel, kalau ia mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk memebentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik.

Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dua kapasitas. Pertama, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan. Kedua, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadaapi oleh sitem politik.

Dengan demikian, sistem kepartaian yang kuat menyediakan organisasi partai yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna mengasimilasikan kelompok baru ke dalam sistem politik.

## **7.2. Fungsi**

Persolan lain yang dihadapi sistem kepartaian adalah belum berjalannya secara maksimal fungsi yang dimiliki oleh partai politik, baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat. Dia tara fungsi partai terhadap

negara adalah jaminan menciptakan pemerintahan yang efektif dan adanya partisipasi politik terhadap pemerintahan yang berkuasa.

Fungsi partai politik terhadap rakyat, antar lain, adalah memperjuangkan kepentingan, aspirasi, dan nilai-nilai pada masyarakat serta memberikan perlindungan dan rasa aman. Partai politik juga belum memberikan pendidikan politik dan melakukan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Sistem kepartaian yang ada juga masih menghadapi derajat kesisteman yang rendah serta kurang mengakar dalam masyarakat, struktur organisasi partai yang tidak stabil yang tidak mengacu pada AD/ART, dan citra partai di mata publik yang masih relatif buruk. Selain itu, partai politik yang ada pada umumnya cenderung pada tipe partai politik kharismatik dan klientelistik ketimbang partai programatik.

Lemahnya pelembagaan partai politik di Indonesia, terutama disebabkan oleh belum munculnya pola partai kader. Partai politik cenderung membangun partai massa yang memiliki ciri-ciri: meningkatnya aktivitas hanya menjelang pemilu, menganut sistem keanggotaan yang amat longgar, belum memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta belum mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat.

Partai yang berorientasi pada massa memiliki kelemahan menyolok menyangkut kurang intensif dan efektifnya kerja partai. Sepanjang tahun sebagian kantor partai hampir tidak memiliki agenda kegiatan yang berarti. Hal ini ditandai dengan tidak dimilikinya rencana kerja partai yang bersifat jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Padahal, partai politik semestinya merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, serta cita-cita yang sama, dan yang mempunyai visi, misi, program dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melalui kekuasaan politik itu memperjuangkan kepentingan rakyat.

Partai tidak memiliki program yang jelas dalam hal bagaimana melakukan pendidikan politik bagi masyarakat, melakukan artikulasi dan agresi kepentingan, belum dapat membangun sosialisasi politik dan komunikasi politik untuk menjembatani rakyat dengan pemerintah.

Partai politik yang demikian hanya berorientasi pada perolehan dukungan suara di daerah pemilihannya dalam rangka memperoleh kekuasaan tanpa memperhatikan kepentingan dan pemenuhan hak konstituen. Hal ini yang membuat partai gagal dalam mengembangkan dan mempertahankan kepercayaan masyarakat. Dalam kondisi krisis kepercayaan terhadap partai politik yang berakibat pada penurunan dukungan masyarakat terhadap perolehan suara, dapat menimbulkan frustrasi bagi kader dan pengurus partai. Kondisi sedemikian ini

menyebabkan banyak kader dan pengurus partai yang berdedikasi tinggi sekaligus memiliki karakter, dengan mudah merubah garis politik

Bertolak dari sistem rekrutmen dan ketidakjelasan program kerja dan orientasi partai, pemenuhan hak dan kewajiban yang terabaikan, rendahnya kepercayaan masyarakat, kepemimpinan partai yang kurang responsif dan inovatif sehingga menimbulkan sejumlah problematik dan konflik yang sering tidak terselesaikan tersebut disebabkan oleh terbatasnya pengaturan penyelesaian konflik yang dilakukan melalui prinsip musyawarah mufakat internal partai, maupun penyelesaian konflik/perselisihan yang dilakukan melalui pengadilan.

Satu hal yang dapat diakui bahwa lemahnya pelembagaan sistem kepartaaian adalah dari belum tersedianya pengaturan yang dapat dijadikan pedoman untuk membekukan kepengurusan partai politik, baik untuk kepengurusan tingkatan pusat, tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Problem lain yang dihadapi adalah upaya untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik sekalipun masih menemukan kendala kultural dan struktural.

### **7.3. Mandiri**

Problematic partai politik yang dirasakan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik ditandai oleh gejala belum munculnya kemandirian partai yang terkait dengan

pendanaan yang tidak memadai dari luar iuran anggota dan subsidi negara. Iuran anggota pada sebagian besar partai relatif tidak berjalan karena partai umumnya bersifat massa dan juga lemahnya mekanisme hadiah dan ganjaran di dalam internal partai. Ini mengakibatkan partai senantiasa tergantung atau berharap sumbangan dari pemerintah, pihak lain baik pribadi atau perusahaan.

Partai akan sibuk mencari tambahan dana partai sedangkan pada saat yang bersamaan partai politik harus memperjuangkan kepentingan rakyat. Selain daripada itu tidak adanya mekanisme pengelolaan keuangan yang meliputi perencanaan dan penganggaran, pengakuntasian dan pelaporan, mengakibatkan tidak terwujudnya laporan pertanggungjawaban keuangan akhir tahun partai yang transparan, akuntabel dan *auditable*. Hal ini mendorong rendahnya tingkat kepercayaan anggota dan masyarakat terhadap partai politik dalam mengelola uang dan kekayaannya.

#### **7.4. Organisasi Parpol**

Hal lain yang turut serta menyokong lemahnya pelembagaan partai politik adalah mudahnya syarat bagi pembentukan partai politik, UU Nomor 31 tahun 2002 menyebutkan bahwa “Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akte

notaris”. Dari ketentuan itu terlihat bahwa pendirian atau pembentukan partai mudah dilakukan karena cukup mengumpulkan 50 (lima puluh) orang, sehingga mendorong setiap orang atau kelompok untuk mendirikan partai politik. Oleh karena itu dalam penyempurnaan undang-undang ini diupayakan adanya kenaikan jumlah warga negara yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk mendirikan partai politik paling sedikit 250 orang.

Hampir sebagaimana besar partai politik menghadapi masalah sentralisasi yang terlalu kuat di dalam organisasi partai, antara lain ditandai oleh sentralisasi dalam pengambilan keputusan di tingkat pengurus pusat (DPP) dan pemimpin partai. Hal ini membuat kepengurusan partai di daerah sering kali tidak menikmati otonomi politik dan harus rela menghadapi berbagai bentuk intervensi dari pengurus pusat partai. Dalam kaitan ini, penyempurnaan sistem kepartaian dalam rangka mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan, perlu diatur ketentuan didalam penyempurnaan UU tentang Partai Politik paling sedikit mengarah kepada terbentuknya sistem multipartai sederhana, terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel, terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan penguatan basis dan struktur kepartaian.

## 8. Sistem Multipartai

Sistem multipartai sederhana tentunya tidak hanya merujuk pengertian tentang jumlah partai (tingkat fragmentasi) yang relatif sedikit, melainkan juga sederhana dalam pengertian pengelompokan ideologis antarpartai itu sendiri. Polarisasi ideologis yang sederhana diperlukan untuk membangun tradisi konsensus dan memperkokoh platform politik partai-partai di dalam sistem kepartaian. Secara jangka panjang, sistem multipartai sederhana pada akhirnya kelak menghasilkan sistem dwi-partai, karena pada dasarnya sistem dwi-partailah yang lebih tepat untuk mendukung dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan bikameral.

Cakupan penyempurnaan yang dapat diatur melalui penyempurnaan UU Partai Politik yakni: 1) persyaratan pembentukan partai tanpa mengurangi hak kebebasan bersikap bagi setiap warga Negara<sup>68</sup>; 2) menciptakan peluang penggabungan partai politik dalam bentuk gabungan partai politik dalam rangka memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu Presiden dan wakil Presiden, serta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, 3) mendorong terjadinya penggabungan partai-partai kecil dan partai-partai yang gagal memenuhi *electoral threshold* atas dasar kesamaan dan/atau kedekatan ideologis atau platform politik.

### 8.1. Pelembagaan Parpol

Kelembagaan (institusionalisasi) partai berkaitan dengan kebutuhan partai akan otonomi dan kohesifitas internal, ketangguhan organisasi, identitas politik atau ideologis yang jelas, dan keperluan akan demokratisasi internal. Sistem kepartaian tidak berfungsi apabila partai-partai mudah terbelah dalam konflik internal, tidak menjalankan fungsi-fungsinya sebagai politik politik, tidak memiliki sumber dana dan sumberdaya yang memadai, tidak mempunyai ideologi dan flatform politik yang jelas, dan dikelola secara tradisional. Ruang lingkup agenda penyempurnaan yang dapat diatur melalui UU Partai politik diantaranya:

- ✚ Memperkuat kapasitas paartai dalam rekrutmen anggota, kaderisasi, dan seleksi kepemimpinan, baik kepemimpinan internal partai maupun kepemimpinan politik di luar partai, termasuk untuk mengisi jabatan-jabatan publik di lembaga legislatif dan eksekutif;
- ✚ Mendorong kapasitas partai dalam mewujudkan fungsi-fungsi sosialisasi dan pendidikan politik, artikulasi dan agresi kepentingan, partisipasi politik, dan fungsi penyelesaian konflik; mendorong partai politik dalam penyusunan kepengurusan dan proses pengisian jabatan politik dengan

memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender;

## **8.2. Kepemimpinan**

Kepemimpinan partai yang demokratis, akuntabel dan berkarakter tidak hanya diperlukan untuk mendukung berfungsinya sistem kepartaian, melainkan juga dibutuhkan untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan dan sistem perwakilan. Lebih jauh lagi, lahirnya kepemimpinan demokratis, akuntabel dan berkarakter pada dasarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari upaya membangun kepemimpinan yang kuat dan visioner yang dibutuhkan bangsa Indonesia ke depan.

Ruang lingkup agenda penyempurnaan diantaranya mendorong berlangsungnya seleksi kepemimpinan partai yang demokratis dan pelembagaan kepemimpinan secara kolegal dan demokratis karena partai pada hakikatnya adalah wadah seleksi kepemimpinan di dalam sistem demokrasi.

## **8.3. Basis dan Struktur**

Partai yang kuat, melembaga, dan berfungsi dalam penyerapan aspirasi rakyat pada dasarnya adalah partai-partai yang memiliki basis sosial yang jelas dan berakar di tengah masyarakat. Satu hal yang menarik dalam konstitusi adalah adanya keinginan dikembangkannya apa yang dikenal

dengan sistem gabungan partai politik. Sasaran yang diharapkan dari berlakunya sistem ini adalah tercapainya prinsip keadilan bagi warga negara untuk berkumpul dan berserikat dalam partai, dan dilain pihak pencapai prinsip multi partai sederhana dan penguatan sistem presidensial bisa tercapai. Namun demikian di dalam penyempurnaan undang-undang tentang partai politik belum diberi tempat.

## **BAB 4**

### **ETIKA PELAYANAN PUBLIK**

Persoalan etika pelayanan publik di Indonesia hingga kini masih kurang mendapat perhatian secara seksama. Hal yang sangat berbeda seperti negara maju, bahwa pelayanan publik menjadi salah satu indikator dan barometer dalam mengukur keberhasilan suatu pemerintahan. Di Indonesia, mesti semua menyadari bahwa salah satu kelemahan mendasar dalam pelayanan publik adalah soal moralitas. Artinya, etika pelayanan publik sangat kurang menjadi perhatian. Padahal, literatur tentang pelayanan publik, etika merupakan salah satu elemen yang sangat menentukan kepuasan publik yang dilayani sekaligus keberhasilan organisasi pelayanan publik sendiri, termasuk penilaian keberhasilan terhadap pemerintahan yang tengah berkuasa.

Elemen ini ini merupakan tahap penting dalam pelayanan publik mulai dari penyusunan kebijakan pelayanan, desain struktur organisasi pelayanan, sampai pada manajemen pelayanan untuk mencapai tujuan akhir dari pelayanan tersebut. Pada konteks ini, pusat perhatian ditujukan kepada aktor yang terlibat dalam setiap tahap, termasuk kepentingan aktor-aktor tersebut. Apakah para aktor telah benar-

benar mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan-kepentingan golongan atau diri sendiri?. Misalnya, dengan menggunakan nilai-nilai moral yang berlaku umum (*six great ideas*) seperti nilai kebenaran (*truth*), kebaikan (*goodness*), kebebasan (*liberty*), kesetaraan (*equality*), dan keadilan (*justice*), dan dapat dinilai apakah para aktor tersebut jujur atau tidak dalam penyusunan kebijakan, adil atau tidak adil dalam menempatkan orang dalam unit dan jabatan yang tersedia, dan bohong atau tidak dalam melaporkan hasil manajemen pelayanan.

Pelayanan publik seperti perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang “membuka rahasia” atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan kedepan semakin berat karena standar penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Secara substantif, juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.

### **1. Dilema dalam Beretika**

Perkembangannya pelayanan publik telah memunculkan pergeseran dalam bentuk paradigma etika pelayanan publik, namun itu bukan berarti bahwa paradigma yang terakhir mudah

diimplementasikan. Sebab didalam praktek kehidupan sehari-hari masih terdapat dilema atau konflik paradigmatik yang cenderung mendatangkan diskusi panjang.

Dilema ini menyangkut pandangan *absolutis* versus *relativis* dan adanya *hierarki etika Absolutis vs Relativis*. Dalam sistem administrasi pelayanan publik telah dikenal norma-norma yang bersifat absolut dan relatif diterima orang. Norma-norma yang bersifat absolut cenderung diterima di mana-mana atau dapat dianggap sebagai *universal rule*. Norma-norma ini ada dan terpelihara sampai saat ini disemua atau hampir disemua masyarakat di dunia, yang berfungsi sebagai penuntun perilaku dan standars pembuatan keputusan.

Kaum deontologis (salah satu pendekatan dalam etika) menilai bahwa norma-norma ini memang ada hanya saja manusia belum sepenuhnya memahami, atau masih dalam proses pemahaman. Norma-norma ini biasanya bersumber dari ajaran agama dan filsafat hidup, dan perlu dipertahankan karena memiliki pertimbangan atau alasan logis untuk dijadikan dasar pembuatan keputusan. Misalnya dalam pelayanan publik diperlukan norma tentang kebenaran (bukan kebohongan), keadilan, dsb., merupakan justifikasi moral yang semakin didukung masyarakat di mana-mana.

Melalui proses konsensus tertentu, norma-norma tersebut biasanya dimuat dalam konstitusi kenegaraan yang daya berlakunya relatif lama. Mereka yang yakin dengan kenyataan ini dapat

digolongkan sebagai kaum absolutis. Sementara itu, ada juga yang kurang yakin dengan keabsolutan norma-norma tersebut. Mereka digolongkan sebagai kaum relativis.

Kaum teleologis (salah satu aliran/pendekatan dalam etika relativis) mengemukakan bahwa tidak ada “universal moral”. Suatu norma dapat dikatakan baik kalau memiliki kosekuensi atau *outcome* yang baik, yang berarti bahwa harus didasarkan pada kenyataan. Dalam hal ini kaum relativis berpendapat bahwa nilai-nilai yang bersifat universal itu baru dapat diterima sebagai sesuatu yang etis bila diuji dengan kondisi atau situasi tertentu. Misalnya, berbohong adalah norma universal yang dinilai tidak baik. Tetapi bila berbohong ternyata membawa hasil yang baik, maka berbohong itu sendiri tidak dapat dinilai sebagai melanggar norma etika.

Sebaliknya menceritakan kebenaran itu baik. Akan tetapi bila menceritakan kebenaran akan membawa konsekuensi yang jelek, maka menceritakan kebenaran itu sendiri tidak dapat dinilai sebagai sesuatu yang etis. Karena itu, kaum teleologis ini berpendapat bahwa tidak ada suatu prinsip moralitas yang bisa dianggap universal, kalau belum diuji atau dikaitkan dengan konsekuensinya.

Implikasi dari adanya dilema diatas maka sulit memberi penilaian apakah aktor-aktor pelayanan publik telah melanggar nilai moral yang ada atau tidak, tergantung kepada keyakinannya apakah tergolong absolutis atau relativis. Hal yang demikian barangkali telah menumbuhkan suasana KKN di

negeri kita. Persoalan moral atau etika akhirnya tergantung kepada persoalan “interpretasi” semata.

*Hierarki Etika:* Di dalam pelayanan publik terdapat empat tingkatan etika. Pertama, etika atau moral pribadi yaitu yang memberikan teguran tentang baik atau buruk, yang sangat tergantung kepada beberapa faktor antara lain pengaruh orang tua, keyakinan, agama, budaya, adat istiadat, dan pengalaman masa lalu. Kedua adalah etika profesi, yaitu serangkaian norma atau yang menuntun perilaku kalangan profesi tertentu. Ketiga adalah etika organisasi yaitu serangkaian aturan dan norma yang bersifat formal dan tidak formal yang menuntun perilaku dan tindakan anggota organisasi yang bersangkutan. Dan keempat, etika sosial yaitu norma-norma yang menuntun perilaku dan tindakan anggota masyarakat agar keutuhan kelompok dan anggota selalu terjaga atau terpelihara (Shafritz & Rusell, 1997:607-608).<sup>37</sup>

Hierarki etika ini cenderung membingungkan keputusan para aktor pelayanan publik karena semua nilai etika dari keempat tingkatan ini saling bersaing. Misalnya, menempatkan orang dalam posisi atau jabatan tertentu sangat tergantung kepada etika yang dianut pejabat yang berkuasa. Bila ia sangat dipengaruhi oleh etika sosial, ia akan

---

<sup>37</sup> Shafritz. Jay. M. dan E. W. Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y: Longman.

mendahului orang yang berasal dari daerahnya sehingga sering menimbulkan kesan adanya KKN. Bila ia didominasi oleh etika organisasi, ia barangkali akan melihat kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam organisasi seperti menggunakan sistim “senioritas” yang mengutamakan mereka yang paling senior terlebih dahulu, atau mungkin didominasi oleh sistim *merit* yang berarti ia akan mendahulukan orang yang paling berprestasi.

Persoalan moral atau etika di dalam konteks ini akhirnya tergantung kepada tingkatan etika yang paling mendominasi keputusan seorang aktor kunci pelayanan. Konflik antara nilai-nilai dari tingkatan etika yang berbeda ini sering membingungkan para pembuat keputusan sehingga kadang-kadang mereka menyerahkan keputusan akhirnya kepada pihak lain yang mereka percaya atau segani seperti pejabat yang lebih tinggi, tokoh-tokoh karismatik, “orang pintar”, dsb.

## **2. Etika dan Konsep Pelayanan Publik**

Kata etika mempunyai dua fungsi, yaitu *Pertama*, sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya agar tindakannya dalam organisasi tadi nilai baik, terpuji, dan tidak tercela. *Kedua*, etika birokrasi sebagai standar penilaian mengenai sifat, perilaku dan

tindakan birokrasi publik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji.

Leys mengatakan bahwa:<sup>38</sup> “Seseorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada”. Anderson menambahkan bahwa: “Standar-standar yang digunakan sebagai dasar keputusan tersebut sedapat mungkin merefleksikan nilai-nilai dasar dari masyarakat yang dilayani”. Namun, Golembiewski,<sup>39</sup> mengisyaratkan dan menambahkan elemen baru yakni: “Standar etika tersebut mungkin berubah dari waktu-kewaktu dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan standar-standar perilaku tersebut dan bertindak sesuai dengan standar tersebut” (Keban, 1994:51).

Dari beberapa konsep etika pelayanan publik dapat disimak, berikut ini:

- a. Etika pelayanan publik adalah: “suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-

---

<sup>38</sup> Corneli Lay, Dkk. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian Tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi, dan Intermediary*. Kerjasama Fisipol UGM, Yogyakarta The Ford Foundation

<sup>39</sup> Yeremias T. Keban, 1994. *Pengantar Administrasi Publik*. Program MAP UGM, Yogyakarta

nilai hidup dan hukum atau norma-norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik” (Kumorotomo, 1996:7).<sup>40</sup>

- b. Putra Fadillah (2001:27),<sup>41</sup> etika pelayanan publik adalah: “suatu cara dalam melayani publik dengan menggunakan kebiasaan-kebiasaan yang mengandung nilai-nilai hidup dan hukum atau norma yang mengatur tingkah laku manusia yang dianggap baik”.
- c. Sedangkan etika dalam konteks birokrasi menurut Dwiyanto (2002:188)<sup>42</sup>: “etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan organisasinya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas”.
- d. Darwin (1999) mengartikan etika birokrasi (administrasi negara) sebagai seperangkat nilai

---

<sup>40</sup> Wahyudi, Kumorotomo, 1992. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.

<sup>41</sup> Fadillah Putra, dan Arif, Saiful. 2001. *Kaptilasime Birokrasi, Kritik Reinventing Government* Osborne Gaebler. LKIS, Yogyakarta

<sup>42</sup> Agus dwiyanto. Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhamad. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM., Yogyakarta.

yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia organisasi. Selanjutnya dikatakan bahwa 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 balik dinilai baik, tidak tercela dan terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya antar lain: efisiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, impersonal, *merytal system*, *responsible*, *accountable*, dan *responsiveness*.

- e. Menurut Widodo (2001:241)<sup>43</sup>, Etika administrasi negara adalah merupakan wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya. Manakah administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan

---

<sup>43</sup> Joko. Widodo, 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendikia, Surabaya.

kewenangannya harus menyandarkan kepada etika administrasi negara.

Bertens (2000) menggambarkan konsep etika dengan beberapa arti, salah satu diantaranya dan bisa digunakan orang adalah kebiasaan, adat, atau akhla dan watak. Filsuf besar Aristoteles, kata Bertens, telah menggunakan kata etika ini dalam menggambarkan filsafat moral, yaitu ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan. Bertens mengatakan bahwa di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, karangan Purwadarminta, etika dirumuskan sebagai ilmu pengetahuan tentang asas-asas akhlak (moral), sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), istilah etika disebut sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral; (2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; dan (3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.<sup>44</sup>

Memperhatikan beberapa sumber di atas, Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu (1) etika sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistim nilai”;

---

<sup>44</sup> Bertens, K. 2000. *Etika. Seri Filsafat Atma Jaya*: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama

(2) etika sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik”; dan (3) sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acapkali disebut “filsafat moral”. Pendapat seperti ini mirip dengan pendapat yang ditulis dalam *The Encyclopedia of Philosophy* yang menggunakan etika sebagai (1) *way of life*; (2) *moral code* atau *rules of conduct*, (Denhardt, 1988)<sup>45</sup>

Uraian menarik dari Bertens adalah tentang perbedaan atas konsep etika dari konsep etiket. Etika lebih menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri yaitu apakah suatu perbuatan boleh atau tidak boleh dilakukan, misalnya mengambil barang milik orang tanpa ijin tidak pernah diperbolehkan. Sementara etiket menggambarkan cara suatu perbuatan itu dilakukan manusia, dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, dan cenderung berlaku dalam kalangan tertentu saja, misalnya memberi sesuatu kepada orang lain dengan tangan kiri merupakan cara yang kurang sopan menurut kebudayaan tertentu, tapi tidak ada persoalan bagi kebudayaan lain. Karena itu etiket lebih bersifat relatif, dan cenderung mengutamakan simbol lahiriyah, bila dibandingkan dengan etika yang cenderung berlaku universal dan menggambarkan sungguh-sungguh sikap bathin.

---

<sup>45</sup> Kathryn G. Denhardt, 1988. *The Ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Konsep pelayanan publik (*public service*) dalam pengertian yang lebih luas identik dengan *public administration* yaitu berkorban atas nama orang lain dalam mencapai kepentingan publik (Perry, 1989)<sup>46</sup>. Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak provider yang diberi tanggungjawab.

Dunia pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan profesional satandar (kode etik), atau moral atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik. Berdasarkan konsep etika dan pelayanan publik di atas, maka yang dimaksudkan dengan etika pelayanan publik adalah suatu praktek administrasi publik dan atau pemberian pelayanan publik (*delivery system*) yang didasarkan atas serangkain tuntutan perilaku (*rules of conduct*) atau kode etik yang mengatu hal-hal yang “baik” yang harus dilakukan atau sebaliknya yang “tidak baik” agar dihindarkan.

Konteks pelayanan publik khususnya di Indonesia, pelanggaran moral dan etika dapat

---

<sup>46</sup> James L. Perry, 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca, CA: Jossey. Bass Limited.

diamati mulai dari proses kebijakan publik (pengusulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak didasarkan atas kenyataan), desain organisasi pelayanan publik (pengaturan struktur, formalisasi, dispersi otoritas) yang sangat bias terhadap kepentingan tertentu, proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, Pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dsb.), yang semuanya itu nampak dari sifat-sifat tidak transparan, tidak responsif, tidak akuntabel, tidak adil, dsb.

Tidak dapat disangkal, semua pelanggaran moral dan etika ini telah diungkapkan sebagai salah satu penyebab melemahnya pemerintahan Indonesia. Alasan utama yang menimbulkan tragedi tersebut sangat kompleks, mulai dari kelemahan aturan hukum dan perundang-undangan, sikap mental manusia, nilai-nilai sosial budaya yang kurang mendukung, sejarah dan latar belakang kenegaraan, globalisasi yang tak terkendali, sistem pemerintahan, dan kedewasaan dalam berpolitik.

Pembenahan moralitas yang terjadi selama ini masih sebatas *lip service* tidak menyentuh sungguh-sungguh substansi pembenahan moral itu sendiri. Karena itu pembenahan moral merupakan “beban besar” di masa mendatang dan apabila tidak diperhatikan secara serius maka proses “pembusukan” terus terjadi dan dapat berdampak pada disintegrasi bangsa.

Dibutuhkan kode etik dalam pelayanan publik. Sebab pelayanan publik di Indonesia masih terbatas

pada beberapa profesi seperti ahli hukum dan kedokteran sementara kode etik untuk profesi yang lain masih belum nampak. Rasa kode etik ini perlu karena secara umum telah memiliki oleh nilai-nilai agama, etika moral Pancasila, bahkan sudah ada sumpah pegawai negeri yang diucapkan setiap apel bendera. Pendapat tersebut tidak salah, namun harus diakui bahwa ketiadaan kode etik ini memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengesampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai alat kontrol langsung bagi perilaku para pegawai atau pejabat dalam bekerja.

Konteks ini, yang lebih penting adalah bahwa kode etik itu tidak hanya sekedar ada, tetapi juga di nilai tingkat implementasinya dalam kenyataan. Bahkan berdasarkan penilaian implementasi tersebut, kode etik tersebut kemudian dikembangkan atau direvisi agar selalu sesuai dengan tuntutan perubahan jaman. Mungkin perlu belajar dari negara lain yang sudah memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah memiliki kode etik.

Contoh, pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*American Society of Public Administration*) yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas,

kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, beri perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem *merit* dan program *affirmative action*.

### 3. Lemahnya Etika Pelayanan Publik

Upaya mencapai tujuannya, pastilah memerlukan perangkat negara yang disebut pemerintah dan pemerintahannya. Dalam hal ini, pemerintah pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu birokrasi tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya.

Pesatnya perkembangan jaman dan kompleksnya persoalan yang dihadapi oleh negara, maka telah terjadi pula perkembangan penyelenggaraan pemerintahan yang ditandai dengan adanya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *rule government* menjadi paradigma *good governance*. Karena itu, penguatan eksistensi pemerintahan termasuk pemerintah daerah adalah menciptakan pemerintahan yang

secara politik *akseptabel*, secara hukum efektif, dan secara administrasi efisien.

Aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, tentunya terus meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sehingga dapat memberikan kesejahteraan dan rasa keadilan pada masyarakat banyak. Pelayanan yang mengacu terkait dengan prinsip-prinsip *good governance*, sebagaimana tuntutan reformasi yaitu untuk mewujudkan *clean government* dalam penyelenggaraan negara yang didukung prinsip-prinsip dasar kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme, dan demokratis seperti yang dikumandangkan oleh World Bank, UNDP, dan United Nation.

Aparat birokrasi yang masih terlihat mengabaikan pekerjaan melayani, yang sebenarnya menjadi tanggungjawabnya. Hal itu, terlihat dari birokrasi sedang berada dan bekerja pada lingkungan yang hirarkis, birokratis, monopolis, dan terikat oleh *political outhority* (Utomo, 2002)<sup>47</sup>. Keadaan ini yang membuat birokrasi menjadi membudaya yang rigid/kaku, ada dilingkungan yang hanya sebatas *following the intruction* atau mengikuti intruksi. Juga dikarenakan ada dalam *tightening*

---

<sup>47</sup> Warsito. Utomo, 2003. *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Konteporer dalam Administrasi Publik*. Kerjasama dengan MAP, UGM, Yogyakarta.

*control* atau mengencangkan kendali, maka birokrasi menjadi tidak memiliki inisiatif dan kreativitas. Hal ini menjadi isu umum budaya birokrasi yang menginginkan balas jasa (Thoha, 2003)<sup>48</sup>. Budaya dan mental birokrat tersebut kontradiktif dengan pelayanan yang terkait untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good and clean goverenment*, dan kurang menempatkan masyarakat sebagai orang yang dilayani, dan justru sebaliknya.

Masih dirasakan bahwa birokrasi sangat sarat dengan banyak tugas dan fungsi, karena tidak saja terfokus kepada pelayanan publik, tetapi juga bertugas dan berfungsi sebagai motor pembangunan dan aktivitas pemberdayaan (*public service, development and empowering*). Akibatnya menjadikan birokrasi sebagai lembaga tambun sehingga mengurangi kelinchannya.

Laporan WCRI (*World Competition Report Indonesia*) menduduki ranking 31 dari 48 negara. Dalam laporan tersebut Indonesia termasuk tinggi tingkat korupsinya. Selanjutnya, ada juga mengenai pelayanan aparatur birokrasi untuk berkembang, di dalamnya termasuk Indonesia. Faktor buruknya pelayanan aparatur birokrasi disebabkan oleh: 1) Gaji rendah (56%), Sikap mental aparat pemerintah (46%), Kondisi ekonomi buruk pada umumnya (32%), Administrasi lemah dan kurangnya pengawasan

---

<sup>48</sup> Miftah. Thoha, 1995. *Birokratis Indonesia dalam Era Globalisasi*. Pusdiklat Pegawai Depdikbud, Sawangan-Bogor

(48%), dan lain-lain (13%). Persentase lebih dari 100% disebabkan ada respon ganda dari responden (Smith). Dengan demikian, maka diperlukan adanya reformasi birokrasi di Indonesia.

Kata reformasi sampai saat ini masih jadi idola atau primadona yang didambakan perwujudannya oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dalam rangka development, yang diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan clean government. Kita semua tidak menutup mata, bahwa situasi telah berubah, dunia sudah mengglobal, sistem dan nilai pun berubah dan juga berkembang.

Era globalisasi menyentak kita melakukan penyesuaian dan pemikiran yang strategis. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari *change*, *improvement*, atau *modernization*. Arah yang akan dicapai reformasi adalah *efficiency*, *effectiveness*, dan *responsiveness concern in their administrative system*. Jadi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama.

Reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Dari pengertian ini, maka reformasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku (*the ethics being*). Hal ini, berarti menyangkut

permasalahan yang bersinggungan dengan *authority* atau *formal power* (kekuasaan). Oleh karena itu, 1) perlu pemikiran pembenahan dan pengembalian fungsi dan misi birokrasi kepada konsep, makna, prinsip yang sebenarnya. 2) birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan lagi untuk hanya terfokus kepada fungsi, tugas prinsip pelayanan publik (*public service*). Dengan demikian, birokrasi akan menjadi lincah dan jelas kinerja atau performance-nya. Tidak saja kinerja organisasi atau lembaganya tetapi juga memudahkan untuk membuat *performance indicators* dari masing-masing aparat atau birokrat. 3) untuk itu, perlu adanya kebijakan presiden melalui *political will* melakukan reformasi dibidang birokrasi, dengan melepaskan birokrasi dari fungsi dan tugas serta misi sesungguhnya tidak termasuk dalam kewenangannya. 4) Tetapi juga untuk melepaskan birokrasi sebagai alat politik (netralitas), serta membebaskan birokrasi untuk bersinergi dan berinteraksi dengan *customer's oriented* yang pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.

#### **4. Tuntutan Etika Pelayanan Publik**

Etika pelayanan publik ada seperangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, dan penunjang bagi birokrasi publik dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya diantaranya:

#### 4.1. Efisiensi

Nilai efisiensi artinya tidak boros, sikap, perilaku dan perbuatan birokrasi publik dikatakan baik jika mereka efisien (tidak boros). Menurut Darwin (1999) mereka akan menggunakan dana publik (*public resources*) secara hati-hati agar memberikan manfaat/hasil yang sebesar-besarnya bagi publik. Efisiensi dapat dicapai manakala setiap anggota organisasi dapat memberikan kontribusi kepada organisasi. Karena itu, perlu ditegakkan sebuah prinsip “janganlah bertanya apa yang saudara dapatkan dari organisasi, tapi bertanyalah apa yang dapat saudara berikan kepada organisasi”.

#### 4.2. Mampu Membedakan

Nilai ini dimaksudkan supaya birokrasi yang baik dapat membedakan mana milik kantor dan mana milik pribadi. Artinya, milik kantor tidak digunakan untuk kepentingan pribadi.

#### 4.3. Impersonal

Nilai impersonal maksudnya adalah dalam melaksanakan hubungan antara bagian satu dengan bagian yang lain, atau kerjasama antara orang yang satu dengan lainnya dalam kerjasama kolektif diwadahi oleh organisasi, dilakukan secara formal. Artinya, hubungan impersonal perlu ditegakkan untuk menghindari unsur perasaan daripada unsur rasio dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab

berdasarkan peraturan yang ada dalam organisasi. Siapa yang salah harus diberi tindakan, dan yang berprestasi selayaknya mendapat penghargaan.

#### 4.4. Merytal System

Nilai ini berkaitan dengan rekrutmen atau promosi pegawai, hendaknya menggunakan “merytal system, artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak didasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*), sehingga dengan sistem ini akan menjadikan yang bersangkutan cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab, dan bukan “*spoil system*”.

#### 4.5. Responsible

Nilai ini berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Menurut Friedrich dalam darwin (1988), tanggungjawab merupakan konsep berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Untuk bisa menilai perilaku, sikap, dan sepak terjang administrator harus memiliki standar penilaian sendiri yang bersifat administratif atau teknis, dan bukan politis. Disamping itu, pertanggungjawaban administratif

menurut administrator harus bertindak berdasarkan moral. Dalam hal ini birokrasi publik perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, pekaterhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik. Sehingga dengan demikian diharapkan birokrasi yang responsibel akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

#### **4.6. Accountable**

Nilai *accountable* menurut Harty (1977) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat dan tidak digunakan secara ilegal. Sedangkan Herman Finner (1941) dalam Muhadjir (1993) nilai *accountable* merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik. Karenanya akuntabilitas ini disebut tanggungjawab yang bersifat objektif, sebab birokrasi dikatakan *accountable* bilamana mereka dinilai objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggungjawabkan segala macam perbuatan, sikap dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala mereka mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik).

#### **4.7. Responsiveness**

Nilai ini berkaitan dengan daya tanggap dari birokrasi publik dalam menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, dan aspirasi masyarakat. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha untuk memenuhinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi. Dengan demikian birokrasi publik dapat dikatakan baik apabila mereka dinilai memiliki responsif (daya tanggap) yang tinggi terhadap tuntutan, masalah, keluhan serta aspirasi masyarakat.

Menurut Widodo (2001:270-271), pelayanan publik yang profesional adalah pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggungjawab dari pemberi layanan (aparatur pemerintah), yakni:<sup>49</sup>

- 1) Efektif yakni lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
- 2) Sederhana mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit,

---

<sup>49</sup> Widodo, Joko. 2001. *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Malang: CV. Citra Malang.

mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat pengguna layanan.

- 3) Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai, antara lain:
  - a) Prosedur tata cara pelayanan;
  - b) Persyaratan pelayanan, baik teknis maupun persyaratan administratif;
  - c) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan;
  - d) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
  - e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan;
  - f) Keterbukaan mengandung arti prosedur/ tata cara persyaratan, satuan pekerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak.

#### **5. Efisiensi Mengandung Arti:**

- a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;

- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait;
- c. Ketepatan waktu mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- d. Responsif lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dalam aspirasi masyarakat yang dilayani, dan
- e. Adaptif adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

## **6. Prinsip-Prinsip Etika Pelayanan Publik**

Etika administrasi negara dari *American Society for Public Administration* (Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Negara), menyebutkan prinsip-prinsip etika pelayanan, sebagai berikut:

- a. Pelayanan terhadap publik harus diutamakan;
- b. Rakyat adalah berdaulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggungjawab kepadanya;
- c. Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Apabila hukum atau perturan yang ada bersifat jelas, maka kita

- harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik;
- d. Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik, penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolelir;
  - e. Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan;
  - f. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan;
  - g. Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan empati merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan secara aktif harus dipromosikan;
  - h. Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan;
  - i. Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran (Wachs, 1985).<sup>50</sup>

Asas-asas etika itu dituangkan ke dalam sebuah kode etika yang memuat 5 (lima) asas etika dan 7 (tujuh) asas mutu yang wajib di indahkan dan di jalankan oleh para anggota perhimpunan yang menjadi administrator negara, yaitu:

---

<sup>50</sup> Wachs, M, 1985. *Ethics in Planning Center for Urban Policy Research*. The StateUniversity of New Jersey.

- a. Menunjukkan ukuran baku tertinggi tentang keutuhan watak pribadi, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua kegiatan umum, agar supaya membangkitkan keyakinan dan kepercayaan rakyat terhadap pranat-pranata negara;
- b. Menghindari sesuatu kepentingan atau kegiatan yang berada dalam pertentangan dengan penuaian dari kewajiban-kewajiban resmi;
- c. Mendukung, melaksanakan, dan memajukan penempatan tenaga kerja menurut penilaian kecakapan serta tata cara tindakan yang tidak membeda-bedakan guna menjamin kesempatan yang sama pada penerimaan, pemilihan, dan kenaikan pangkat terhadap orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsure masyarakat;
- d. Menghapuskan semua perbedaan tak sah, kecurangan, dan salah pengurusan keuangan Negara serta mendukung rekan-rekan kalau mereka berada dalam kesulitan karena usaha yang bertanggungjawab untuk memperbaiki perbedaan, kecurangan, salah urus, atau salah penggunaan yang demikian;
- e. Melayani masyarakat secara hormat, penuh perhatian, sopan, dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan terhadap diri sendiri;

- f. Berjuang kearah keunggulan berkeahlian perseorangan dan menganjurkan pengembangan berkeahlian dan termasuk mereka yang berusaha memasuki bidang administrasi Negara;
- g. Menghampiri tugas organisasi dan kewajiban-kewajiban kerja dengan suatu sikap yang positif dan secara membangun mendukung tata hubungan yang terbuka, daya cipta, pengabdian, dan welas asih;
- h. Menghormati dan melindungi keterangan berdasarkan hak-hak istimewa yang dapat diperoleh dalam pelaksanaan kewajiban-kewajiban resmi;
- i. Menjalankan wewenang kebijaksanaan apapun yang dimiliki menurut hukum untuk memajukan kepentingan umum atau masyarakat;
- j. Menerima sebagai suatu kewajiban pribadi tanggung jawab untuk mengikuti perkembangan baru terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul dan menangani urusan masyarakat dengan kecakapan berkeahlian, kelayakan, sikap tak memihak, efisiensi, dan daya guna;
- k. Menghormati, mendukung, menelaah, dan bilamana perlu berusaha untuk menyempurnakan konstitusi-konstitusi Negara serikat dan negara bagian serta hukum-hukum lainnya yang mengatur hubungan-hubungan diantara badan-badan

pemerintah, pegawai-pegawai, nasabah-nasabah, dan semua warga Negara (Gie, 1998:31-41)<sup>81</sup>.

## **7. Purna Pelayanan**

Kehidupan bermasyarakat setiap manusia pasti memerlukan pelayanan dari orang lain, baik pelayanan fisik maupun pelayanan administrasi. Maka dengan pelayanan public melalui birokrasi merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara.

Sianipar (1998:5)<sup>51</sup> mengatakan bahwa pelayanan didefinisikan sebagai cara melayani, membantu, menyiapkan, dan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi, dan kelompok-kelompok organisasi

Menurut Moenir (1992)<sup>52</sup>, mengatakan pelayanan adalah sebuah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas yang dilakukan oleh orang lain secara langsung. Menurutnya secara garis besar, pelayanan yang diperlukan oleh manusia pada dasarnya ada 2 jenis, yaitu “pelayanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia” dan “pelayanan

---

<sup>51</sup> Sianipar, JPS. 1998. *Pelayanan Prima*. Jakarta:Lembaga Administrasi Negara-RI

<sup>52</sup> A.S Moenir. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.

administrative yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi”. Lebih lanjut dikatakan pada hakekatnya, pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itula ia merupakan proses. Sebagai proses, “pelayanan” berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, yang meliputi seluruh kehidupan manusia dalam masyarakat.

Bentuk pelayanan itu tidak akan terlepas dari tiga macam pelayanan, yaitu: “1) pelayanan dengan lisan; 2) pelayanan melalui tulisan; dan 3) pelayanan dengan perbuatan” (Moenir, 1992:190). Ketiga bentuk pelayanan tersebut dalam setiap organisasi tidaklah dapat selamanya berdiri secara murni, melainkan sering kombinasi. Apalagi pelayanan tersebut pelayanan publik pada Kantor Pemerintah.

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

- a. Pelayanan dengan lisan. Pelayanan yang dilakukan oleh petugas-petugas dibidang hubungan kemasyarakatan, bidang layanan informasi, bidang penerangan, dan bidang-bidang lainnya yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dengan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, maka pelaku pelayanan harus:
- b. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya;
- c. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup

- jelas sehingga memuaskan mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu;
- d. Bertingkah laku sopan dan ramah-tamah;
  - e. Meski dalam keadaan “sepi” tidak “ngobrol” dan bercanda dengan teman, karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas. Tamu menjadi segan untuk bertanya dengan memutus keasyikan “ngobrol”;
  - f. Tidak melayani orang-orang yang ingin sekedar “ngobrol” dengan cara sopan;
  - g. Pelayanan melalui tulisan. Merupakan bentuk yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Agar pelayanan dalam bentuk tulisan dapat memenuhi kepuasan pihak yang dilayani, satu faktor kecepatan baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan). Pelayanan tulisan terdiri dari dua golongan, yaitu: pertama, pelayanan berupa petunjuk, informasi, dan sejenisnya yang ditujukan pada orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi/lembaga; dan kedua pelayanan berupa reaksi tulisan atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.
  - h. Pelayanan berbentuk perbuatan. Dalam kenyataan sehari-hari jenis pelayanan ini memang tidak terhindar dari pelayanan lisan.

Jadi merupakan gabungan antara pelayanan lisan dan perbuatan. Hal ini banyak dilakukan dalam hubungannya dengan pelayanan (kecuali pelayanan tulisan). Titik berat dari pelayanan perbuatan ini adalah terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan (Moenir, 1992:191-195)<sup>53</sup>.

Pentingnya pelayanan bagi kehidupan manusia, ditambah kompleksnya kebutuhannya, maka bentuk pelayanan yang diperlukan lebih banyak merupakan kombinasi dari ketiga bentuk pelayanan tersebut di atas. Apalagi pelayanan publik pada sebuah kantor pemerintahan. Disamping itu pula pelayanan lain yang diharapkan dalam etika pelayanan publik adalah pelayanan yang menitik pada pendekatan deontology, yaitu pelayanan yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip nilai moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada pada dirinya dan tidak terkait akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil.

Pelayanan seperti ini diharapkan agar birokrasi selalu melakukan kewajiban moral untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan menjadi karakter masyarakat. Bila hal ini melembaga dalam

---

<sup>53</sup> Ibid, Moenir 1992

diri pejabat publik dan masyarakat, maka birokrasi patut menjadi teladan. Mereka tidak melakukan sesuatu yang merugikan Negara dan masyarakat, misalnya: korupsi, kolusi, dan nepotisme (Kartasasmita, 1997:28)<sup>54</sup>

## **8. Membangun Citra Pelayanan**

Gambaran mengenai prosedur kerja yang berbelit-belit, dalam proses pelayanan publik tak jarang menjadi legenda buram dalam suatu pemerintahan dengan birokrasinya. Mekanisme kerja yang tidak efisien dan kurang efektif, sumber penyalahgunaan wewenang dan semacamnya, kendati memang secara empiris sulit dibantah adanya keadaan birokrasi yang memanifestasikan hal seperti itu. Persepsi demikian muncul karena birokrasi sebagai instrument Negara dan pemerintahan hanya dipandang dan dipahami dari dimensi realitas ketimbang dimensi netralitas.

Secara kelembagaan, pemberian pelayanan kepada publik belum sepenuhnya mengembangkan prinsip kompetensi, yakni kemampuan aparat birokrasi untuk memenuhi dan mengetahui proses pelayanan yang dibutuhkan pengguna jasa. Pembedaan atas dasar afiliasi sosial kemasyarakatan

---

<sup>54</sup> Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan; Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. LP3ES, Jakarta

juga sering dijumpai dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Dwiyanto, 2002:196-197).

Pemberian layanan tetap saja ditemukan perbedaan dari aparat birokrasi di tingkat bawah, dimana kecenderungan terjadi, terlihat semakin tinggi status sosial ekonomi dan semakin dekat (kekerabatan) seorang pengguna jasa, maka aparat birokrasi semakin ramah dalam melayaninya (Dwiyanto, 2000).<sup>55</sup>

Ketika pelayanan dalam kinerja pelayanan public diperlukan sebagai bentuk adanya sikap tanggap dari aparata birokrasi terhadap kepentingan masyarakat pengguna jasa. Kepentingan pengguna jasa harus ditempatkan sebagai tujuan utama, melalui prinsip pelayanan tersebut diharapkan tidak terjadi diskriminasi dalam pemberian pelayanan, dan bersikap ramah dalam memberi pelayanan, sehingga pengguna jasa merasa memperoleh pelayanan yang sebaik-baiknya. Jika kondisi pelayanan yang demikian diciptakan maka etika pelayanan publik dapat berjalan sesuai dengan misi aparat birokrasi dan tuntutan masyarakat pengguna jasa (Dwiyanto, 2000:201-202).

---

<sup>55</sup> Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

## **BAB 5**

### **ETIKA KEPEMIMPINAN**

Praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) di Indonesia tergolong cukup tinggi. Contoh di bidang perbankan khususnya, keberadaan UU No. 10 Tahun 1998 ternyata tidak cukup ampuh menjerat atau membuat jera para pelaku KKN. Dari data yang ada , diketahui ada beberapa kasus yang cukup mencolok dengan nominal kerugian negara yang cukup besar. Sebutlah kasus penyelewengan dana BLBI yang sampai saat ini sudah berlangsung hampir 10 tahun tidak selesai. Para tersangka pelakunya masih ada yang menghirup udara bebas, dan bahkan ada yang di vonis bebas dan masih leluasa menjalankan aktivitas bisnisnya. Yang lebih parah lagi, terungkap juga bukti penyuaipan yang melibatkan salah satu pejabat Jampidsus beberapa waktu yang lalu.

Praktek KKN dalam organisasi pemerintah khususnya, menjadi masalah berkaitan dengan etika organisasi pemerintah Karena ini merupakan penyelewengan dari apa yang seharusnya dilakukan dan dimiliki oleh seorang individu dalam organisasi pemerintah, yakni melayani rakyat dengan baik dan berusaha memberikan yang terbaik bagi rakyat. Akan tetapi, dengan adanya peraktek KKN jelas merugikan bangsa dan negara.

Prinsipnya jelas, masalah hukum selesaikan secara hukum. Jangan ada tafsir lain apalagi intervensi politik. Jauhkan kekuasaan dari semua itu, termasuk kasus KKN. Namun, apa yang terjadi belakangan? Sebagai hak jawab, tentu saja setiap warga negara punya hak membela diri. Apapun masalah, entah itu terkait masalah pencemaran nama baik atau apa saja. Semua warga negara punya kedudukan sama di depan hukum.

Korupsi secara struktural juga diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi birokrasi atas nama negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam struktur sosial masyarakat menjadikan aparat birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk mempengaruhi opini publik.

Mas'ood (1994) lebih jauh menyatakan bahwa terdapat ketimpangan antara birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan, dan kepemilikan informasi yang pada akhirnya memunculkan kemacetan dan bahkan kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

Masalahnya, apakah kasus tersebut berhenti sebatas masalah korupsi? Kasus yang berkembang itu sempat menyentuh kemana-mana, sehingga hal ini yang disayangkan banyak pihak dan sungguh disayangkan pula terjadi antar pemimpin negeri ini.

Lalu, mengapa para sosok yang ditokohkan itu terlibat konflik?! Konflik yang meleber ke ruang publik hingga mau tidak mau menjadi masalah publik juga. Tidak adakah cara lain yang lebih elegan untuk mengemukakan konflik antar para tokoh itu? Sungguh sayang. Krisis kepemimpinan masih belum hilang di negeri ini. Krisis kepercayaan pada politisi juga masih membekas. Akan tetapi, di tengah krisis mendasar ini, para tokoh itu justru terlibat pertikaian yang sangat politis sifatnya.

Lepas dari studi kasus di atas, dapat disimak berbagai literatur dalam dan luar negeri, yang kuno maupun yang mutakhir. Yang tradisional maupun modern, yang sederhana maupun canggih, telah mengajarkan kepada kita bahwa seorang pemimpin harus selalu memiliki kelebihan dan keunggulan daripada rakyatnya.

Berikut ini petikan pendapat para pakar negara kepemimpinan :

1. “Pemimpin adalah pengaruh ”. John Maxwell deskripsi satu kata, singkat dan sederhana, yang menempatkan kepemimpinan dalam jangkauan setiap orang. Kepemimpinan bukan jabatan, posisi, atau bagan alir (Flowchart). Kepemimpinan adalah suatu kehidupan yang mempengaruhi kehidupan lain.
2. “Karakter adalah kekuasaan”. Booker T. Washington, yang harus dipelajari dalam pelajaran pertama adalah kepemimpinan berwawasan luas dibangun dari karakter yang

hakiki. Infrastruktur karakter yang baik sangat penting untuk mendukung tingkah laku (behavior) yang baik. Kepercayaan dan keterlibatan pengikut akan parallel dengan level karakter kita (pemimpin).

3. “Karakter adalah hasil pembiasaan dari sebuah gagasan dan perbuatan, Stephen R. Covey”. Taburlah gagasan, tuailah perbuatan. Taburlah perbuatan, tuailah kebiasaan. Taburlah kebiasaan, tuailah karakter. Taburkan karakter, tuailah nasib “*The Seven Habits of Highly Effective People*”.
4. “Nasib merupakan sisa dari rancangan”, Branch Rickey selanjutnya menyatakan: “Orang banyak membicarakan nasib bagus dan nasib jelek, jarang sekali keberhasilan ditentukan oleh Peluang. Orang bilang, “Nasib baik terjadi ketika peluang sesuai dengan persiapan”.
5. “Gunakan kekuasaan untuk membantu orang. Kita diberi kekuasaan tidak untuk meraih tujuan pribadi, atau membuat pertunjukan terbesar di dunia, dan bukan untuk mendapatkan nama. Hanya ada satu kegunaan kekuasaan yakni membantu orang.” George Bush.
6. “Sebagai aturan, ia yang punya informasi terbanyak akan sukses paling gemilang dalam hidup”. Disraeli.

7. “Pengembangan kepeimpinan adalah perjalanan sepanjang hidup, bukan kepergiaan singkat”. John Maxwell
8. “Jika pemimpin menunjukkan kecakapan, perhatian kepada orang lain secara Tulus, dan karakter yang terpuji, maka rakyat akan mengikuti.” T. Richard Chase.

## **1. Etika Kepemimpinan**

**Apakah “Etika” itu?** pengertian yang paling dasar, etika adalah nilai sistem pribadi yang digunakan memutuskan apa yang benar, atau apa yang paling tepat, dalam suatu situasi tertentu; meutuskan apa yang konsisten dengan sistem nilai yang ada dalam organisasi dan diri pribadi.

**Apakah “Kepemimpinan yang Etis” itu?** Kepemimpinan yang etik menggabungkan antara pengambilan keputusan etik dan perilaku etik; dan ini tampak dalam konteks individu dan organisasi. Tanggung jawab utama dari seorang pemimpin adalah membuat keputusan etik dan berperilaku secara etik pula, serta mengupayakan agar organisasi memahami dan menerapkannya dalam kode-kode etik. <sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Bootman Sara A. , Ethical Leadership: Doing What’s Right, <http://www.gsn-soeki.com/wouw>

**Saran perilaku secara etik :** Bila pemimpin etik memiliki nilai-nilai etika organisasi, maka perilaku etik adalah apa yang konsisten sesuai dengan nilai-nilai tersebut. Ada beberapa saran yang diadaptasi dari <sup>88</sup>, berikut ini:

- a. Berperilakulah sedemikian rupa sehingga sejalan dengan tujuan anda (Blanchard dan Peale mendefinisikannya sebagai jalan yang ingin anda lalui dalam hidup ini; jalan yang memberikan makna dari arti hidup anda.) sebuah tujuan pribadi yang jelas merupakan dasar bagi perilaku etik. Sebuah tujuan organisasi yang jelas juga akan memperkuat perilaku organisasi etik.
- b. Berperilakulah sedemikian rupa sehingga anda secara pribadi merasa bangga akan perilaku anda. Kepercayaan diri merupakan seperangkat peralatan kuat yang bagi perilaku etik. Bukankah kepercayaan diri merupakan rasa bangga (pride) yang diramu dengan kerendahan hati secara seimbang yang akan menumnuhkan keyakinan kuat saat anda harus menghadapi sebuah dilema dalam menentukan sikap yang etik.
- c. Berperilakulah dengan sabar dan penuh keyakinan akan keputusan anda dan diri anda sendiri. Kesabaran, kata Blanchard dan Peale, menolong kita untuk bisa tetap memilih perilaku yang terbaik dalam jangka panjang, serta menghindarkan kita dari jebakan hal-hal yang terjadi secara tiba-tiba.

- d. Berperilakulah dengan teguh. Ini berarti berperilaku secara etik sepanjang waktu, bukan hanya bila kita merasa nyaman untuk melakukannya. Seorang pemimpin etik, menurut Blanchard dan Peale, memiliki ketangguhan untuk tetap pada tujuan dan mencapai apa yang dicita-citakannya.
- e. Berperilakulah secara konsisten dengan apa yang benar-benar penting. Ini berarti anda harus menjaga perspektif. Perspektif mengajak kita untuk melakukan refleksi dan melihat hal-hal lebih jernih sehingga kita bisa melihat apa yang benar-benar penting untuk menuntun perilaku sendiri.

Ilmu filsafat pengertian Etika mengandung makna bahwa “etika” sebagai ilmu menjadi sangat luas jangkauannya, karena setiap segi kehidupan manusia selalu memuat kandungan etika, dan kandungan etika itu selalu terjalin antar satu dengan yang lain secara erat karena memiliki dasar-dasar pemikiran yang pada hakekatnya adalah serupa. Etika pada dasarnya menganalisa tingkah laku, moral, adat kebiasaan, cara berpikir yang akan mendorong manusia untuk bersikap dan bertindak secara etis.

Goodman (1998) membuat lima puluh pertanyaan mengenai apakah sesuatu perbuatan itu melanggar etika atau tidak. Dia membuat pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan mengenai etis atau tidaknya. Misalnya, menerima tawaran

makan dan minum pada waktu bertugas di sebuah restoran, menerima hadiah uang atau barang berharga dari warga yang merasa berterimakasih, dll.

Literature di atas, maka siapapun tak ingin disebut sebagai pemimpin tanpa etika saat mereka dalam cengkraman kekuasaan. Namun sebagian besar dari para pemimpin sering lupa untuk memahami makna etika yang sesungguhnya. Artinya, mereka sebagai pemimpin tidak memiliki metoda untuk menghindari sekaligus mengatasi sebrangan antara kepentingan dengan moral kehidupan. Mereka tidak memiliki kunci sukses agar bisa hidup dalam rumah etika yang tidak melecehkan makna kepemimpinan diri sendiri. Mereka beranggapan bahwa permainan kekuasaan kepemimpinan lebih penting daripada etika kepemimpinan, persoalannya sistem dan kultur kepemimpinan lebih memihak kepada aktivitas tanpa etika.

Seorang pemimpin harus bisa memperhitungkan semua tuntutan hak dan kewajiban moral agar mampu untuk memberikan pelayanan kepemimpinan yang efektif dalam mampu di luar organisasi. Para pesaing, bawahan, pengikut, pelanggan, atau siapapun harus dapat merasakan ketulusan sang pemimpin dalam mengirimkan sikap etika kepemimpinan yang bernilai positif dan santun kepada seua orang tanpa pilih kasih. Pemimpin beretika harus menjadi simbol kebaikan dan

kenyamanan semua orang, baik itu kawan maupun lawan.

Dunia koorporasi pemimpin harus selalu memotivasi stafnya dengan nilai-nilai etika yang positif, agar dalam proses kerjanya semua kekuatan sumber daya manusia mampu digerakan berdasarkan hak dan kewajiban moral kerja yang tinggi. Moral kerja merupakan kunci terpenting dalam membangun disiplin dan tanggung jawab yang utuh. Setiap staf dan pemimpin yang bekerja tidak hanya harus berlandaskan kualitas kompetensi yang tinggi. Tetapi juga harus dilandasi moral kerja yang bertanggung jawab, jujur, tulus, dan santun. Tanpa ada moral kerja, maka perusahaan akan selalu kehabisan akal untuk membangun sistem dan kultur yang efektif, efisien, kreatif, dan produktif.

Kepemimpinan beretika positif akan memperlihatkan sikap pengabdian mutlak kepada semua visi, misi, dan nilai-nilai organisasi untuk mampu membawa organisasi mencapai puncak keunggulan dengan memanfaatkan semua kekuatan potensi yang ada di dalam dan di luar organisasi. Seorang pemimpin yang menjadikan etika sebagai dasar mengoptimalkan semua bakat dan potensi sumber daya manusia, dan meningkatkan nilai dari semua sumber daya yang dimiliki oleh organisasi. dia adalah seorang pemimpin yang menghargai semua kualitas dari kompetensi semua sumber daya manusianya secara wajar dan adil. Dia buka seorang pemimpin yang menciptakan jarak antara mimpi dan

realitas, tetapi dia seorang pemimpin beretika membantu semua mimpi pengikutnya menjadi kenyataan dalam kebahagiaan.

Kepemimpinan beretika akan selalu meningkatkan interaksi antara dirinya dengan semua orang yang terlibat bersamanya dalam sebuah tugas ataupun pekerjaan. Interaksi menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa semua orang yang terlibat bersama sang pemimpin tidak tersingkir oleh jarak atau salah komunikasi. Tetapi semua orang dapat mengerjakan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam etika yang membangun rasa penuh kerjasama dan keyakinan dalam kepercayaan diri yang tinggi.

Pemimpin yang beretika positif tidak akan pernah punya niat untuk menyingkarkan bakat-bakat hebat yang menjanjikan masa depan cerah. Dia akan mengilhami semua orang dengan motivasi dan keteladanan untuk mampu mencapai keunggulan, dan merangsang semua orang untuk berpikir positif dan bekerja efektif.

Pemimpin beretika positif akan menjadi pemandu bakat dan potensi yang andal bagi para bawahannya. Dia seorang pemimpin yang mementingkan etika sebagai landasan membangun sistem dan kultur kerja organisasinya. Dia bukan seorang yang menjadikan sistem dan kultur organisasinya untuk kepentingan sempit dirinya, tetapi dia seorang pemimpin yang berperan sebagai

petunjuk jalan sukses bagi semua staf yang dipimpinya.

Kepemimpinan tanpa etika berarti mengundang kehancuran kebenaran akal sehat, dan mematikan logika berpikir. Etika lahir dari ibu yang bernama Akal Sehat dan ayah yang bernama Logika Berpikir, yang keduanya hidup dalam hubungan sebab-akibat. Etika tidak mungkin bisa dimanipulasi dengan cara apapun, sebab manusia pada dasarnya memiliki suara hati yang berintergritas tinggi kepada kebenaran. Etika menyuarakan kebenaran yang bersifat universal. Etika bukan sesuatuyang mati, tetapi dia hidup dan tumbuh berdalaskan integritas yang tinggi kepada hak dan kewajiban moral untuk kebaikan dan kemajuan semua manusia. Etika adalah kebenaran akan moral kehidupan yang tidak bisa dipalsukan atau disembunyikan oleh siapapun.

Kepemimpinan tanpa etika merupakan pemandangan umum yang kalau dilihat akhir-akhir ini. Padahal tanpa etika, hati para pemimpin akan tertutup oleh kegelapan abadi, dan kegelapan abadi menciptakan lingkungan hidup yang mati rasa dan mati cinta. Lingkungan hidup yang mati rasa dan mati cinta hanya akan menjadi kuburan buat manusia-manusia kreatif dan produktif. Ketika manusia kreatif dan produktif sudah tidak mampu bergerak, maka matilah kepemimpinan itu.

## 2. Tanda Pemimpin Berkarakter

Tanda karakter kepemimpinan yang diharapkan bangsa dan negara ini adalah yang mampu mengantarkan anak bangsa dari ketergantungan (*dependency*) menuju kemerdekaan (*independency*), selanjutnya menuju kontinim maturasi diri yang komplit ke saling tergantung (*interdependency*), memerlukan pembiasaan melalui contoh keteladan perilaku para elite politik yang bergerak di eksekutif, yudikatif dan legislatif dalam taman sari demokrasi yang kondusif. Habitat yang dapat dijadikan persemaian karakter pemimpin itu antara lain harus dapat menumbuh suburkan dan mengembangkan perilaku dan sifat-sifat seperti :

- a. Kesadaran diri sendiri (*self awareness*) jujur terhadap diri sendiri dan terhadap orang lain, jujur terhadap kekuatan diri, kelemahan dan usaha yang tulus untuk memperbaikinya.
- b. Dasarnya seorang pemimpin cenderung memperlakukan orang lain dalam organisasi atas dasar persamaan derajat, tanpa harus menjilat keatas menyikut kesamping dan menindas kebawah. Diingatkan oleh Deepak Sethi agar pemimpin berempati terhadap bawahannya secara tulus.
- c. Memiliki rasa ingin tahu dan dapat didekati sehingga orang lain merasa aman dalam menyampaikan umpan balik dan gagasan-gagasan baru secara jujur, lugas dan penuh rasa hormat kepada pemimpinnya.

- d. Bersikap transparan dan mampu menghormati pesaing (lawan politik) atau musuh, dan belajar mereka dalam situasi kepemimpinan ataupun kondisi bisnis pada umumnya.
- e. Memiliki kecerdasan, cermat dan tangguh sehingga mampu bekerja secara profesional keilmuan dalam jabatannya. Hasil pekerjaannya berguna bagi dirinya, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara.
- f. Memiliki rasa kehormatan diri (*a sense of personal honour and personal dignity*) dan berdisiplin pribadi, sehingga mampu dan mempunyai rasa tanggung jawab pribadi atas perilaku pribadinya. Tidak seperti saat ini para pemimpin saling lempar ucapan pedas terhadap rekan sejawatnya yang berbeda aliran politiknya.
- g. Memiliki kemampuan berkomunikasi, semangat “*team work*”, kreatif, percaya diri, inovatif, dan mobilitas.

Dalam Al-Qur’an dan Hadisz persoalan etika kepemimpinan seperti etika timbal-balik juga disyiratkan : “Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan diminta pertanggung jawaban atas orang-orang yang dipimpinnya di Hari Kiamat kelak.”<sup>57</sup> Kata Imam yang berasal dari asal katanya “Amama” sebab ia: Berada di jajaran paling depan (amam), mengasuh (ummah), menyempurnakan (atammah), menenangkan (yanamma). Menurut

---

<sup>57</sup> HR Bukhari, XXII/ 43 no. 6605; Muslim, IX/ 352 no. 3408

Imam Al-Juhary: Iman adalah orang yang memberikan petunjuk (yuqtada).<sup>58</sup> Kata Amir, yakni yang memberi perintah (dalam ayat : Amarna mutrafiha), juga sesuatu yang mengamumkan (dalam ayat : laqad ji'ta syai'an imra).<sup>59</sup> Waliyy, adalah dekat, akrab; tempat memberikan loyalitas (*Allahumma man waliya min amri umati*).<sup>60</sup> Qadah/ qiyadah, adalah penggiring ternak, orang yang memberi petunjuk, pemandu atau penunjuk jalan.<sup>61</sup>

Khalifah adalah para fuqaha' mendefinisikannya sebagai suatu kepemimpinan umum yang mencakup urusan keduniaan dan keagamaan, sebagaimana yang dilakukan Nabi Muhammad SAW yang wajib dipatuhi oleh seluruh ummat islam. menurut Imam Al-Mawardi sama dengan al-Imamah, karena inilah Asal dari kepemimpinan di masa Nabi Muhammad SAW, yaitu untuk memimpin agama & kedunniaan.<sup>62</sup> Hal yang sama dikatakan Ibnu Khaldun yaitu penanggungjawab umum dimana seluruh urusan kemaslahatan syaria'at baik ukhrawiyyah maupun duniawiyyah kebalik kepadanya.<sup>63</sup>

Al-Qur'an memberikan gambaran kepemimpinan memiliki loyalitas yang mutlak.

---

<sup>58</sup> Lisanul Arab, Ibnu Manzhur, XII/ 22

<sup>59</sup> Lisanul Arab, III/ 370

<sup>60</sup> Ash-Shihah fil Lughah, Al-Jauhary, I/ 22

<sup>61</sup> Al-Qamus Al-Fiqhi, I/ 388

<sup>62</sup> Al-Ahkam as-Sulthaniyyah, Al-Mawardi, hal. 3

<sup>63</sup> Al-Muqaddimmah, Ibnu Khaldun, hal. 180

“Sesungguhnya pemimpin kamu hanyalah Allah, Rosul-Nya, dan orang-orang yang beriman, yang mendirikan shalat dan menunaikan zakat, seraya mereka tunduk (kepada Allah). Dan barang siapa mengambil Allah, Rasul-Nya dan orang-orang yang beriman menjadi pemimpinnya, maka sesungguhnya pengikut (agama) Allah itulah yang pasti menang.”<sup>64</sup>

Arti kepemimpinan yang kuat dan amanah: “Berkata salah seorang diantara anaknya (Syu’aib) : Wahai ayahanda, jadikanlah ia sebagai pegawai, karena sebaik-baiknya pegawai adalah yang kuat lagi bisa dipercaya.”<sup>97</sup> Sehat dan berilmu: “... Sesungguhnya Allah SWT telah memilihnya (Thalut) sebagai rajamu, karena ia memiliki kekuatan fisik dan berilmu. Sesungguhnya Allah memberikan kekuasaan-NYA kepada siapa yang dikehendaki-NYA, sesungguhnya Ia Maha Luas (ilmu-NYA) lagi Maha Mengetahui.”<sup>65</sup>

Kepemimpinan merupakan ujian dari Allah SWT: “Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia. Ibrahim berkata: (Dan saya mohon juga) dari keturunanku. Allah berfirman: Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang-orang zhalim.”<sup>99</sup>

---

<sup>64</sup> QS Al-Maidah, 5/ 55-56

<sup>65</sup> QS Al-Baqarah, 2/ 247

Kepemimpinan merupakan tanda ketaqwaan: “Dan orang-orang yang berkata: “Ya Tuhan kami, anugerahkanlah kepada kami istri-istri kami dan keturunan kami sebagai penyenang hati (kami), dan jadikanlah kami imam bagi orang-orang yang bertakwa.”<sup>66</sup>

Mengenai perlunya ada pemimpin ditandaskan Rasulullah SAW: “Apabila berangkat tiga orang dalam perjalanan, maka hendaklah mereka mengangkat salah seorang diantaranya menjadi pemimpin” (HR Abu Dawud). Beberapa ayat al-Qur’an yang berkaitan dengan eksistensi pemimpin diantaranya adalah : Q.S. Al-Baqarah:124, Al-Anbiya:72-73, Shad:26, Al-An’am:165.

Dalam ajaran islam, seorang pemimpin dituntut mampu menampilkan kepribadian yang berakhlaqul karomah (memiliki moralitas yang baik), Qona’ah (sederhana), dan Istiqomah (konsisten/ tidak ambivalen). Suri Tauladan Kepemimpinan Nabi Muhammad SAW adalah :1. SHIDDIQ artinya jujur, benar, berintegras tinggi dan terjaga dari kesalahan, 2. FATHONAH artinya cerdas, memiliki intelektualitas tinggi dan profesional, 3. AMANAH artinya dapat dipercaya, memiliki legitimasi dan akuntabel, 4. TABLIGH artinya senantiasa menyampaikan risalah kebenaran, tidak pernah menyembunyikan apa yang wajib disampaikan, dan komunikatif.

---

<sup>66</sup> QS Al-Furqan, 26/ 74

### **3. Aktualisasi Karakter Kepemimpinan**

- a. Dalam menjalankan perannya sebagai negarawan yang dipercaya oleh rakyat melalui pemilu era reformasi yang semua pihak mengakui sebagai pemilu yang paling demokratis selama Indonesia merdeka, maka para negarawan harus dapat mengimplementasikan “Karakter Kepemimpinan Konstitusional”. Yakni suatu karakter kepemimpinan yang berdisiplin, demokratis, memiliki sifat hangat dalam bergaul tanpa meninggalkan etika berkomunikasi antarpersona. Suatu karakter kepemimpinan yang memiliki daya dorong bangkitnya Inspirasi membentuk kerangka kerja pemerintahan yang memahami bahwa undang-undang harus jelas dan cukup spesifik untuk membantu terciptanya bentuk masyarakat yang ideal.
- b. Dengan penuh keterbukaan pemimpin berprestasi menyalin komunikasi dua arah antar sesama pemimpin maupun pengikutnya. Saat inilah pendidikan politik dapat diberikan kepada para pengikut. Seni dasar demokrasi dipersemaikan sejak dini oleh para pemimpin kepada para pengikutnya.
- c. Pemimpin berkarakter tegas dalam menjalankan kewajiban kepemimpinannya, melakukan persuasi dalam membangun konsensus dengan seni mempengaruhi (persuasif). Mereka harus mampu

memimpin orang untuk bekerja dengan cara yang tepat dan melakukan hal yang tepat.

- d. Efek riak kepemimpinan merembet dan menular ke strata kepemimpinan yang dibawahnya, maka tidak heran bila para elite telah berhenti bertikai kata dan bersilaturahmi, ternyata dibawah dan daerah yang jauh dari rentang kendali organisasipertikaian baru dimulai. Ini harus dicegah melalui pendidikan politik dengan keteladanan pemimpin yang bijak, mengendalikan lidah dan mulutnya.
- e. Pemimpin berkarakter memiliki gaya emosi yang istimewa, senang bergaul, secara emosi lebih ekspresif dan dramatis, lebih hangat dan lebih sosial, bebas dari prasangka buruk terhadap lawan politik, lebih kooperatif, lebih menyenangkan, lebih apresiatif dan dapat dipercaya, bahkan lebih lembut daripada pemimpin biasa.
- f. Pemimpin yang berkarakter menonjol positif memiliki kemampuan visioner yang komprehensif terhadap pola-pola yang mencolok di tengah-tengah informasi yang Chaos (kacau dan membingungkan), chaos yang tercipta secara otomatis akibat perbuatan buruk pemimpin dapat menimbulkan chaos baru yang lebih vandal dan vulgar. Pemimpin berkarakter mampu memadukan realitas emosi dengan apa yang mereka lihat, sehingga dapat menghasilkan pengaruh yang mendalam bagi pengikutnya dan

menjadikan visi yang mampu membangkitkan inspirasi.<sup>67</sup>

- g. Pemimpin berkarakter terbaik memiliki; “Kecakapan yang dapat membangkitkan daya cipta orang lain, dan mengilhami mereka untuk bergerak ke arah yang dikehendaki”, seperti dikatakan oleh Robert E. Kaplan dan *Center for Creative Leadership*.<sup>68</sup>
- h. Pemimpin berkarakter terbaik mampu mengalirkan Energi. Seperti Ronald Reagan yang dikenal sebagai, “Komunikator Ulung” selama masa kepresidenannya, ia adalah aktor profesional. Daya emosi dan karismanya menonjolkan kemampuan mempengaruhi pendengarnya dalam debat terbuka melawan *Wlter Mondale*.
- i. Sisi negatif pemimpin berkarakter kharismatik adalah mudahnya tersebar emosi kepada kelompok pengikut fanatiknya. Di sini berlaku pepatah “Ikan membusuk dari kepalanya dulu”. Perangai kasar, angkuh dan sembarangan akan mampu menjatuhkan moral kelompoknya. Birgitta Wistrand menyebutnya sebagai; “Ketidak mapuan menahan emosi”, (*emocional incontinence*),

---

<sup>67</sup> K. Robert 2003. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. Rajawali Pers, Jakarta

<sup>68</sup> Bootman Sara A. , *Ethical Leadership : Doing What's Right*, <http://www.gsn-soeki.com/wouw>

untuk menularnya eosi merusak yang datangnya dari atas ke bawah.

#### 4. Moral Etika Kepemimpinan

*The leadership paradigms something dynamic and always up to date to talk from one generation to generation. Lately, the leadership under SBY and JK, has planned a leadership headed toward Good Governance. All the "United Cabinet" were headed toward three main agenda. They promised to build peaceful situation, justice and democracy and prosperity for all. This policy, of course need a good basic moral and ethnic.*

(Paradigma kepemimpinan merupakan suatu yang sangat dinamis. Masalahnya selalu hidup dan aktual untuk dikaji dari generasi ke generasi. Akhir-akhir ini Indonesia misalnya di era kepemimpinan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) mencanangkan pola kepemimpinan yang mengarah kepada pemerintahan yang baik yang dikenal dengan istilah Good Governance. Sluruh anggota Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) diarahkan kepada tiga agenda utama dalam masa jabatannya. Mereka bertekad mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, adil dan demokrasi, serta mewujudkan kesejahteraan yang melimpah dan merata (*peace, justice, democracy, and prosperity*). Kebijakan yang mulia ini tentu saja membutuhkan landasan moral dan etika kepemimpinan yang baik.)

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) butuh landasan yang kuat. Mungkin nilai itu berasal dari revitalisasi nilai-nilai yang telah ada atau dari hasil harmonisasi nilai yang telah ada dengan nilai global yang saat ini melanda dunia termasuk Indonesia. Yang terpenting adalah memandang etika dan moral atau akhlaqul karimah sebagai tonggak yang mampu menopang tegaknya Bangsa dan Negara Indonesia.

Pepatah mengatakan “*Innamal umamu akhlaqu maa baqiat fain humu jahabat akhlaquhum jahabu*” Artinya suatu umat akan kuat karena berpegang teguh pada moralitas yang ada, namun apabila moral diabaikan maka tunggulah kehancuran umat tersebut. Untuk itulah kita perlu menyadari bahwa krisis yang melanda Bangsa Indonesia saat ini (krisis keuangan, krisis pangan, krisis minyak, dan krisis lainnya) tidak terlepas dengan keerosotan moral dan etika kepemimpinan di Negara ini.

Kasus penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan di Lembaga Yudikatif telah menghancurkan harapan Bangsa Indonesia untuk menegakan supremasi hukum dan keadilan. Demikian pula kasus penyelewengan dan suap di lembaga legislative telah memusnahkan impian rakyat Indonesia yang telah menunjuk wakilnya dalam memperjuangkan kesejahteraan bersama. Dan masih banyak lagi fenomena yang menunjukkan bahwa rapuhnya moral dan etika kehidupan berbangsa dan bernegara yang menjadi penyebab

terbesar dari kritis multidimensional di Indonesia saat ini.

Sekarang pertanyaannya adalah apa yang menjadi penyebab moral dan etika itu tidak fungsional. Jawabannya adalah selama ini pembangunan yang digalakan lebih banyak ditekankan dan terfokus pada upaya mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang maksimal. Sementara aspek moralitas dan etika yang berdasarkan nilai-nilai keagamaan seolah-olah teeabaikan oleh penentu kebijakan untuk dimasukkan dalam proses dan implementasi pembangunan. Perlu diingat bahwa pembangunan tanpa dilandasi moral dan etika sudah barang tentu akan berdampak munculnya individu dan kelompok yang tidak sehat secara psikologis dan sosial.

Bangsa Indonesia seyogyanya menyadari bahwasannya kepemimpinan dan pemerintahan yang baik akan mampu menyelesaikan permasalahan bangsa secara konkrit. Dalam hal ini alternatif kepemimpinan yang dapat membantu mewujudkan pemerintahan yang baik adalah kepemimpinan yang visioner sekaligus memiliki moral dan etika kepemimpinan yang baik pula.

Pemimpin yang visioner adalah pemimpin yang memiliki kompetensi untuk mewujudkan visi organisasi secara bersama-sama dengan sumber daya manusia (SDM) yang dipimpinnya. Seorang pemimpin yang mempunyai kemampuan *rethinking future*. Pimpinan yang mampu menggerakkan seluruh

potensi yang dimiliki organisasi ke arah masa depan yang lebih cemerlang. Pimpinan yang berpenampilan menggetarkan dan penuh kewibawaan sehingga mampu membangun semangat setiap pribadi untuk ikut ambil bagian dalam mewujudkan cita-cita bangsa. Pimpinan yang hanya tidak menguasai permasalahan yang dihadapi oleh bangsa, tetapi juga memiliki semangat membara untuk bersama-sama menyelesaikan masalah secara cepat dan tepat (*high comitment and high abstraction*).

Setiap pemimpin dalam pemerintahan yang baik seyogyanya menumbuhkan semangat yang kuat untuk memimpin dirinya sendiri sebelum memimpin bangsanya. Seorang pemimpin harus beriman dan bertaqwa kepada Allah SWT agar dapat tampil sebagai pemimpin sejati. Pemimpin yang dapat dipercaya, jujur, patuh, disiplin, taat azas, mampu berkomunikasi secara efektif, tegas dan tekun menegakkan kebenaran sehingga mampu mengalahkan musuh bangsa.

Bangsa yang mayoritas beragama Islam tentu sangat efektif jika di masa datang mencontoh dan meneladani kepemimpinan Rasulullah Muhammad SAW dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan Pancasila, seorang pemimpin bisa mengaktualisasi kepemimpinan Pancasila dalam seluruh aspek kehidupan terlebih dalam mengharmonisasikannya dengan nilai global untuk menghadapi dan menyelesaikan krisis yang multidimensi saat ini.

Moral pemimpin yang bersumber pada Pancasila terutama dan terpenting adalah “moral ketaqwaan”. Pemimpin yang bermoral ketaqwaan dalam memimpin bagsa pasti mampu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governace*). Ketaqwaan yang dimiliki seorang pemimpin mendorong mereka taat dan patuh serta konsisten menjadikan agama yang dianutnya sebagai point of reversence dalam melaksanakan tugas kepemimpinannya. Moral ketaqwaan melahirkan seorang pemimpin yang mampu menghargai pekerjaan orang lain, mengakui kemampuan orang yang dipimpin dan menghormati mereka sebagai abdi Negara yang sama-sama beribadah mencari ridha Allah SWT.

Moral ketaqwaan mampu mendorong sorang pemimpin bersikap transparan, keterbukaan dalam melaksanakan amanah yang diembannya. Dalam proses penetapan kebijakan memberikan kesempatan orang yang dipimpin memberikan kontribusi dalam agenda setting. Manfaatnya rakyat menjadi individu yang aspiratif dan responsive. Sementara pimpinan menjadi fasilitator yang penuh dedikatif dan responsif akomodatif terhadap kepentingan orang yang dipimpinya.

Etika yang merupakan refleksi dari moral ketaqwaan yang bersumber dari Pancasila. Etika yang berhimpitan dengan “moral ketaqwaan” mampu melahirkan pemimpin yang sadar akan keterbatasan kekuasaannya. Mengakui dan mendukung adanya

keterbatasan penggunaan kekuasaan pasti akan mencetak pimpinan yang mampu menghindari penyalahgunaan kewenangan. Pemimpin yang secara sadar menghindari terjadinya pemerintahan otoriteristik dan kekuasaan absolute. Etika yang berlandaskan ketaqwaan akan menghasilkan gaya kepemimpinan responsive akomodatif yang menyatu dengan gaya kepemimpinan proaktif- ekstraktif sehingga memimpin menjadi berwibawa dan dipatuhi.

Moral dan etika kepemimpinan yang berlandaskan “ketaqwaan” akan terbentuk komitmen atau rasa tanggung jawab seorang pemimpin untuk mewujudkan tugas pokok dan fungsinya serta peranannya kedalam perilaku yang mempercepat tercapainya tujuan mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*dean goverment*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 5. Kepemimpina As-Sunnah

- a. Jujur dan Tidak menipu: Nabi SAW melaknat pemimpin yang dipercaya untuk mengurus urusan ummat lalu ia malah menipu atau menyengsarakan mereka, sebagaimana dalam sabdanya SAW : “Ya Allah, siapa saja yang diberikan kekuasaan untuk mengurus ummatku lalu ia menyengsarakan mereka, maka persulitlah ia. Dan siapa saja yang diberi kekuasaan lalu ia mempermudah mereka, maka

mudahkanlah ia.”<sup>69</sup> Dan Islam menyatakan bahwa pemimpin yang tidak memperhatikan kebutuhan, kedudukan dan kemiskinan umat maka ALLAH SWT tidak akan memperhatikan kebutuhan, kedudukan dan kemiskinannya pada Hari Kiamat kelak

- b. Adil & Amanah : Islam menempatkan pemimpin yang adil dan amanah dalam derajat manusia yang tertinggi, yang memperoleh berbagai penghargaan dan kehormatan. Diantaranya ia termasuk kelompok pertama yang dinaungi oleh Allah SWT diantara 7 kelompok utama yang dinaungi-NYA pada Hari Kiamat kelak<sup>70</sup>; Ia pun akan berada di atas mimbar dari cahaya nanti di Hari Kiamat<sup>106</sup>; Dan pemimpin yang demikianlah yang akan senantiasa dicintai dan didoakan oleh rakyatnya karena kebijaksanaannya memimpin rakyatnya<sup>107</sup>; Sehingga dalam salah satu haditsnya, nabi SAW sampai menyatakan bahwa pemimpin yang demikian termasuk 3- golongan manusia yang paling utama dan paling berhak masuk Jannah, disamping orang yang lebut dan penyayang pada keluarganya dan orang miskin yang menjaga dirinya dari meminta-minta<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> K. Robert 2003. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. Rajawali Pers, Jakarta

<sup>70</sup> Ibid , Bootman Sara A, <http://www.gsn-soeki.com/wouw>

<sup>71</sup> HR Muslim no. 1827; Nasa’i VIII/ 221; Ahmad II/ 160

- c. Tidak Wajib Taat pada Pemimpin yang Memerintahkannya Maksiat : Oleh karena itu di dalam Islam pemimpin yang memiliki sifat-sifat sebagaimana disebutkan di ataslah yang berhak dan wajib untuk ditaati (Tafsir QS An-Nisa', 4:59), syarat taat pada pemimpin dalam ayat tersebut adalah mu'allaq/ tergantung pada apakah ia taat pada Allah SWT dan Rasul SAW atau tidak, dimana cirinya adalah ia senantiasa kembali kepada Allah SWT dan Rasul-NYA SAW jika terjadi perbedaan pendapat ataupun perselisihan) dan bukan pemimpin yang memiliki sifat sebaliknya, jika ia memiliki sifat sebaliknya maka tidak wajib sama sekali untuk didengar dan ditaati<sup>109</sup>.
- d. Tidak ada Batasan Ras/ Kebangsaan : Tentang siapa pemimpin itu Islam tidak membatasi ia dari ras dan kelompok apapun, asal mengikuti dan menegakan syariat maka wajib ditaati, sekalipun ia adalah orang berkulit sangat hitam yang kepalanya bagaikan kismis (saking hitamnya)<sup>72</sup>. Kendatipun demikian, afdhal memilih pemimpin disesuaikan dengan suku/ kebangsaan rakyat yang dipimpinnya<sup>73</sup>
- e. Pemimpin Wajib Memilih Bawahan yang Jujur : Seorang pemimpin yang adil tentunya akan

---

<sup>72</sup> HR Muslim no.2865

<sup>73</sup> Bukhari XIII/ 109; Muslim no. 1839; Abu Daud no. 2626; Tirmidzi no. 1707; Nasa'i VII/ 160

memilih pembantu-pembantu, wakil-wakil dan menteri-menteri yang adil pula. Tidak mungkin seorang yang baik (tanpa keterpaksaan) akan mengangkat atau memilih wakil dan menteri yang merupakan para musuh Allah SWT, seperti para koruptor, kaum oportunist apalagi para kolaborasing<sup>74</sup>

- f. Benarlah pernyataan pemimpin abadi kita nabi Muhammad SAW : “Jika Allah SWT menghendaki kebaikan kepada seorang penguasa, maka IA akan memberikan untuknya menteri-menteri yang jujur, (yaitu) yang jika ia khilaf maka selalu mengingatkan dan jika ia ingat maka selalu dibantu/ didorong. Dan jika Allah SWT menghendaki keburukan kepada seorang penguasa, maka IA akan memberikan untuknya para menteri yang jahat. Jika penguasa itu lupa, maka tidak diingatkan dan jika ia ingat maka tidak didorong/ dibantu.”<sup>75</sup>

## **6. Ketaatan pada Pemimpin Islami**

- a. Wajib Taat pada Pemimpin yang Islami: Bersabda Nabi SAW “Barangsiapa yang taat kepadaku maka ia telah taat kepada Allah. Barangsiapa yang taat kepada Pimpinan (yang

---

<sup>74</sup> HR Bukhari XIII/ 108

<sup>75</sup> HR Bukhari XIII/ 44, bab Al-Umara’u min Quraisy; Muslim IX/ 333-338

nyunnah) maka berarti ia telah taat kepadaku, dan barangsiapa yang tidak taat kepada pimpinan (yang nyunnah) maka berarti ia telah tidak taat kepadaku”<sup>76</sup>

- b. Ketaatan tersebut tetap Berlaku Walaupun Di Satu Sisi Seolah Mengorbankan Kepentingan sebagian Rakyatnya: Dari Bu Hunaidah, Wa'il bin Hajar ra berkata : Bertanya Salmah bin Yazid al-Ju'fiy pada Rasulullah SAW : Wahai Nabi Allah ... bagaimana pendapatmu jika ada seorang pemimpin yang selalu meminta ketaatan dari kami tapi tidak memberikan hak kami, apa yang anda perintahkan pada kami? Maka Rasulullah SAW memalingkan wajahnya, maka Salmah bertanya lagi yang kedua kali, maka jawab Rasulullah SAW : Dengarlah oleh kalian semua dan taatilah ia, karena bagi kalian pahala ketaatan kalian dan baginya dosa ketidakadilannya”.<sup>77</sup>
- c. Dosanya Memisahkan Diri dari Ketaatan pada Pimpinan yang Islami: Bersabda Nabi SAW : “Barang siapa yang melepaskannya dari ketaatan, maka ia kelak akan berteu dengan Allah SWT tanpa dapat mengemukakan

---

<sup>76</sup> QS Al-Mumtahanah, 60:1

<sup>77</sup> HR Abu Daud no. 2932, dengan sanad yang baik menurut syarat Muslim; juga Nasa'i VII/ 159 dengan sanad yang shahih

argumentasi apapun.”<sup>78</sup> dalam hadis lainnya: “Barangsiapa meninggalkan ketaatan lalu memisahkan dirinya dari Jama’ah lalu ia meninggal maka ia mati Jahiliyyah.”<sup>117</sup>

## **7. Bentuk Ketaatan**

- a. Mendengarkan dan memahami perintah dengan sebaik-baiknya, memohon penjelasan sampai jelas kemudian melaksanakannya dengan tidak menunda-nunda dan dengan sebaik-sebaiknya. Lihat kisah Ali bin Abi Thalib ra dalam perang Khaibar dalam Shahih Bukhari
- b. Melipatgandakan kesabaran saat melaksanakan perintah tersebut, ikhlas dan mengurangnya atau menambahnya sedikitpun. Lihat kisah Jundub bin Makits al-Juhni saat dalam Sariyah.<sup>79</sup>
- c. Melaksanakan dengan segera perintah tersebut, walaupun tidak sesuai dengan pendapatnya atau berbeda dengan keinginannya, lihat kisah Hudzaifah bin Yaman saat berang Ahzab.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> HR Bukhari, kitab al-Jihad, bab Yuqatilu min Wara’il Imam, juz-IV, hal. 61

<sup>79</sup> HR Muslim, kitab al-Imarah, bab Wujub Mulazamatin Jama’atil Muslimin ‘Inda Zhuhuril Fitan, juz-III hal. 1476

<sup>80</sup> Fathul Bari’, Ibnu Hajar, IV/ 57,58; V/ 22,23,171

- d. Saling memberi dan menerima nasihat. Lihat kisah Umar bin Khattab ra saat perjanjian Hudhaibiyah dengan Nabi SAW & Abu Bakar ra.<sup>81</sup>
- e. Meminta izin dalam setiap urusan pentingnya atau sebelum mengambil keputusannya.<sup>82</sup>

## **8. Urgensi Etika Dalam Pemilihan Pemimpin**

Setiap prosesi pemilihan pemimpin hampir dapat dipastikan selalu saja menjadi sebuah ajang “kompetisi panas” didalamnya dengan munculnya sikap untuk saling mengungguli diantara para calon pemimpin. Dalam setiap prosesi pemilihan pemimpin hampir dapat dipastikan selalu saja menjadi sebuah ajang “kompetisi panas” didalamnya dengan munculnya sikap untuk saling mengungguli diantara para calon pemimpin.

Hal itu memang suatu realitas yang tidak dapat dihindari oleh semua calon pemimpin dalam upaya membentuk dan pencitraan diri yang elegan, supaya terkesan mempesona dihadapan umat, baik yang dilakukan secara logis hingga sampai kepada yang tidak logis dalam pandangan umum, semua itu

---

<sup>81</sup> Al-Bidayah wa an-Nihayah, Ibnu Katsir, IV/ 222, 223

<sup>82</sup> Shahih Muslim, III/ 1414,1415; Musnad Ahmad, V/ 392, 293

dijadikan sebagai agenda untuk mencapai “kursi empuk” kepemimpinan.

Kesempatan pencitraan diri itu dijadikan sebagai salah satu isu yang tidak dapat dianggap kecil perannya dalam menarik simpati umat, karena apabila para calon pemimpin berhasil “mensorok” umat dengan tampilan diri yang mengesankan, tentu pilihan untuk dipilih semakin terbuka besar. Akan tetapi suatu yang mesti untuk dipertegas dalam prosesi pemilihan pemimpin itu adalah urgensinya penegakan etika di dalamnya supaya tidak ada yang “terlukai” apalagi memang ternyata kalah dalam prosesi tersebut dan juga supaya tidak ada muncul meras telah “dicurangi” oleh lawan politik yang berhasil memenangkan tampuk kekuasaan.

Tulisan singkat ini akan dijelaskan betapa urgennya untuk menegakan etika dalam prosesi kepemimpinan yang diharapkan mampu membawa kebaikan kolektif bagi umat, dan apabila tidak diindahkannya etika dalam prosesi pemilihan pemimpin akan sangat memberikan implikasi kepada tidak sehatnya persaingan diantara calon pemimpin, dan itu semua sebagai tanda kecil dalam babak baru bahwa kepemimpinan sudah dijalankan secara tidak sehat pula yang hanya menjadi ajang “melampiaskan” sega keinginan semata yang hanya mencari keuntungan material semata.

Etika dalam Islam merupakan “napas” kehidupan yang tidak boleh berhenti, karena didasari atau tidak dengan etika lah manusia mampu

mencapai posisinya sebagai manusia seutuhnya. Makannya tidak menherankan Islam selalu saja mengedepankan etika dalam segala aspek kehidupan termasuk di atas ilmu pengetahuan yang selalu saja disebut-sebut sebagai “knowledge is power” oleh F. Bacon, dan tentunya sangat terlebih lagi dalam prosesi pemilihan pemimpin diperlukan etika di dalamnya karena prosesi tersebut sangat “rawan” dengan aksi-aksi yang merendahkan etika itu sendiri di dalamnya. Dalam prosesi pemilihan pemimpin itu sejatinya calon pemimpin untuk tidak terjebak dalam “hasrat” keinginan menjadi pemimpin semata, melainkan juga mempertimbangkan segala hal yang berkaitan dengan nasib masa depan yang akan dipimpinya dengan mengedepankan semangat kebaikan kolektif sebagai standarisasi dari keinginan untuk menjadi pemimpin.

Jabatan kepemimpinan sendiri merupakan tanggung jawab berat yang tidak semua orang dapat menjalankan secara baik, bahkan kalau meminjan istilah Ibn Muqaffa’, “kepemimpinan ” itu ibarat menunggang singa, apabila tidak pandai menungganginya sang penunggang itulah yang akan diterkan tunggangannya”. Sehingga sangat baik kalau seandainya semua calon pemimpin menyadari beratnya tanggung jawab seorang pemimpin itu, dan tentu tidak pernah berupaya untuk “berebut” menjadi pemimpin, maka tentunya sangat disayangkan kalau seandainya ada calon pemimpin

yang melakukan segala cara untuk menduduki posisi tersebut

Pemimpin yang benar-benar ambisius untuk meraih kedudukan pemimpin, apalagi sampai harus mengeluarkan uang banyak karena hanya untuk mengejar posisi kepemimpinan, sangat dapat dipastikan pada saat puncak kepemimpinan tersebut diraih, saat itu jugalah kesempatan untuk mengembalikan semua modal yang telah dikeluarkannya, hingga pada puncak ironisnya lagi akan mengambil keuntungan yang sebanyaknya untuk memperkaya diri sendiri walaupun harus mengorbankan kepentingan umat sebagai konsekuensi logis dari bekal ambisius semata menjadi calon pemimpin.

Sangat arif sekali kalau kita mau kembali membaca ulang sejarah Islam dalam dekade awal, bagaimana umpamanya terlihat gerakan politik yang lancarkan oleh pihak Mu'awiyah b. Abi Sufyan untuk mengambil alih kepemimpinan Ali b. Abi Thalib dengan landasan argumen positif sering dikatakan bahwa yang menjadi motivasi perebutan kepemimpinan itu faktor keyakinan dirinya berhak dan merasa layak untuk memimpin, akhirnya berbuah menjadi palapetaka bagi kemanusiaan dengan terpecahkan persatuan dan kesatuan umat Islam dalam penjara dinasti saat itu.

Dari ilustrasi sejarah ini sangat tepat dikedepankan untuk menjadi i'tibar bagi calon pemimpin untuk mempertimbangkan motivasinya

dalam menghadapi prosesi kepemimpinan mendatang, karena tanpa adanya komitmen yang kuat untuk membawa perubahan yang lebih baik tidak mustahil akan mengulang kembali perpecahan dikalangan umat apabila itu sudah terjadi merupakan “kematian kecil” dalam kehidupan sosial umat. Untuk itu penulis perlu menegaskan beberapa hal yang berkaitan dengan etika dalam pemilihan pemimpin itu yang setidaknya akan terealisasi dalam empat hal, yaitu :

- a. **Pertama.** Seorang calon pemimpin tidak boleh menghalalkan segala cara. Maelainkan harus selalu berupaya bersikap objektif dalam menerima segala konsekuensi yang akan ditimbulkan dari segala prosesi pemilihan tersebut, dalam artian tidak hanya mengedepankan kepentingan tertentu yang termasuk didalamnya keinginan untuk menang semata, melainkan juga siap untuk kalah dengan mempertimbangkan sisi lain yang lebih utama, yaitu perubahan menuju perbaikan yang sesungguhnya dalam tatanan kehidupan walaupun tidak mesti harus menjadi pemimpin.
- b. **Kedua.** Seorang calon pemimpin harus selalu berupaya menghindari pengorbanan hak orang lain. Dalam bentuk tidak boleh hanya meperturutkan kepentingan semata, karena tidak jarang dijumpai keinginan calon pemimpin bertolak belakang dengan kebutuhan praktis yang mendesak untuk diselesaikan di tengah

masyarakat, sehingga apabila calon pemimpin telah mengorbankan hak orang lain, itu sama artinya telah merugikan keluruhan umat, dan sebaliknya apabila mempertimbangkan nasib sebagian itu juga sama artinya memikirkan nasib keseluruhan umat (QS Al-Maidah/ 5: 32).

- c. **Ketiga.** Seorang calon pemimpin tidak boleh menyebarkan fitnah. Karena fitnah hanya akan membawa kerusakan tatanan sosial, yang termasuk perbutan dilarangan keras agama (QS Al-Baqarah/ 2: 191), setidaknya dengan menghindari fitnah para calon pemimpin akan bersaing secara baik untuk merebut hati umat yang merupakan salah satu sikap pemimpin yang jujur dan bijaksana apabila tidak berupaya menjatuhkan lawan politik dengan jalan yang tidak diestui agama.
- d. **Keempat.** Seorang pemimpin harus dapat menghormati rival politik, karena dengan menghargai orang lain sama halnya kita telah menghargai diri kita sendiri, makanya menghargai rival politik sejatinya harus dimiliki calon pemimpin yang termasuk didalamnya mengagumi kelebihan lawan, dan memperbaiki diri dari segala kekuarangan akan dapat menumbuhkan kebesaran jiwa seorang calon pemimpin.

## 9. Kepemimpinan yang Strategis

Term kepemimpinan lahir sebagai suatu kosonkuensi logis dari perilaku dan budaya manusia yang terlahir sebagai individu yang memiliki ketergantungan sosial (*zoon politicon*) yang sangat tinggi memenuhi berbagai kebutuhannya (*homo sapiens*). Abraham Maslow mengidentifikasi adanya 5 tingkat kebutuhan manusia :

- a. Kebutuhan biologis,
- b. Kebutuhan akan rasa aman,
- c. Kebutuhan untuk diterima dan dihormati orang lain,
- d. Kebutuhan untuk mempunyai citra yang baik, dan
- e. Kebutuhan untuk untuk menunjukkan prestasi yang baik.

Upaya memenuhi kebutuhannya termasuk manusia kemudian menyusun organisasi dari yang terkecil sampai yang terbesar sebagai media pemenuhan kebutuhan serta menjaga berbagai kepentingannya. Bermula dari hanya sebuah kelompok, berkembang hingga menjadi suatu bangsa. Dalam konteks inilah, sebagaimana dikstakan Plato dalam filsafat negara, lahir istilah kontrak sosial dan pemimpin atau kepemimpinan.

Dalam bahasa Indonesia “pemimpin” sering disebut penghulu, pemuka, pelopoe, pembina, panutan, pembimbing, pengurus, penggerak, ketua, kepele, penuntun, raja, tua-tua, dan sebagainya.

Istilah pemimpin, kepemimpinan, dan memimpin pada mulanya berasal dari kata dasar yang sama “pimpin”. Namun demikian ketiganya digunakan dalam konteks yang berbeda. Pemimpin adalah suatu peran dalam sistem tertentu; karenanya seseorang dalam peran formal belum tentu memiliki keterampilan kepemimpinan dan belum tentu mampu memimpin.

Adapun istilah lain kepemimpinan pada dasarnya berhubungan dengan keterampilan, kecakapan, dan tingkat pengaruh yang dimiliki seseorang; oleh sebab itu kepemimpinan bisa dimiliki oleh orang yang bukan “pemimpin”. Sedangkan istilah memimpin digunakan dalam konteks hasil penggunaan peran seseorang berkaitan dengan kemampuannya mempengaruhi orang lain dengan berbagai cara.

Kajian mengenai kepemimpinan termasuk kajian yang multi dimensi, aneka teori telah dihasilkan dari kajian ini. Teori yang paling tua adalah *The Trait Theory* atau yang biasa disebut Teori Pembawaan. Teori ini berkembang pada tahun 1940-an dengan memusatkan pada karakteristik pribadi seorang pemimpin, meliputi : bakat-bakat pembawaan, ciri-ciri pemimpin, faktor fisik, kepribadian, kecerdasan, dan keterampilan berkomunikasi. Tetapi pada akhirnya teori ini ditinggalkan, karena tidak banyak ciri konklusif yang dapat membedakan antara pemimpin dan bukan pemimpin.

Surutnya minat pada Teori Pembawaan, muncul lagi Teori Perilaku, yang lebih dikenal dengan *Behaviorist Theories*. Teori ini lebih terfokus kepada tindakan-tindakan yang dilakukan pemimpin daripada memperhatikan atribut yang melekat pada diri seorang pemimpin. Dari teori inilah lahirnya konsep tentang *Managerial Grid* oleh Robert Blake Dan Hane Mouton.<sup>112</sup> Dengan *Managerial Grid* mereka mencoba menjelaskan bahwa ada satu gaya kepemimpinan yang terbaik sehingga hasil kombinasi dua faktor, produksi dan orang, yaitu Manajemen Grid. Manajemen Grid merupakan satu dari empat gaya kepemimpinan yang lain, yaitu : Manajemen Tim, Manajemen Tengah jalan, Manajemen yang kurang, dan Manajemen Tugas.

Pada masa berikutnya teori di atas dianggap tidak lagi relevan dengan sikon zaman. Timbullah pendekatan *Situational Theory* yang dikemukakan oleh Harsey dan Blanchard<sup>83</sup>. Mereka mengatakan bahwa pembawaan yang harus dimiliki seorang pemimpin adalah berbeda-beda, tergantung dari situasi yang sedang dihadapi. Pendekatan ini menjadi trend pada tahun 1950-an.

Teori yang paling kontemporer adalah teori Jalan Tujuan, *Path-Goal Theory*. Menurut teori ini nilai strategis dan efektivitas seorang pemimpin didasarkan pada kemampuannya dalam

---

<sup>83</sup> Sirah Nabawiyah, Ibnu Katsir, III/ 218, 219

menimbulkan kepuasan dan motivasi para anggota dengan penerapan *reward and punishment*.

Perkembangan teori-teori di atas sesungguhnya adalah suatu pencarian formulasi sistem kepemimpinan yang aktual dan tepat untuk diterapkan pada zamannya. Atau dengan kata lain sebuah upaya pencarian sistem kepemimpinan yang efektif dan strategis.

Kepemimpinan strategis adalah kepemimpinan yang berprinsip. Prinsip-prinsip tersebut menurut Stephen R. Covey dalam *principle Centered Leadership* terdiri dari : 1). Belajar terus menerus, mereka membaca, berlatih, dan mendengarkan masukan; 2). Berorientasi pada pelayanan, mereka terlihat hidup sebagai suatu misi dan tidak hanya sebagai suatu karir; 3). Memancarkan energi positif, energi optimistis, positif, dan modern; 4). Mempercayai orang lain, mereka tidak bereaksi berlebihan pada perilaku negatif, kritik dan kelemahan; 5). Hidup seimbang, mereka memperhatikan keseimbangan jasmani dan rohani, antara yang tradisional dan yang modern; 6). Melihat hidup sebagai petualangan, mereka menghargai hidup di luar kenyamanan; 7). Sinergistik, mereka memilih untuk memfokuskan diri pada kepentingan orang lain dan mampu membina energi-energi yang dimiliki organisasi; dan 8). Melaksanakan pembaharuan diri, mereka memiliki karakter yang kuat dan sehat, serta berdisiplin tinggi.

Atas dasar prinsip-prinsip itulah maka kepemimpinan strategis hal-hal sebagai berikut : 1). Kelompok bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang dipegang kelompok; 2). Masing-masing anggota kelompok memiliki kualitas dan nilai-nilai tertentu yang memberikan kontribusi pada berfungsinya mekanisme kelompok secara efektif.

Pada bagian lain Bernardine R. Wirjana<sup>84</sup> menyatakan, bahwa prinsip-prinsip yang mutlak dalam suatu kepemimpinan strategis adalah : 1). Mengerti diri sendiri dan selalu berbuat untuk perbaikan diri sendiri; 2). Menguasai keahlian teknis; 3). Mempunyai tanggung jawab dan bertanggung jawab; 4). Mengambil keputusan yang matang dan tepat waktu; 5). Menjadi peran/ *role model* bagi karyawannya; 6). Mengenal karyawan dan memperhatikan kesejahteraannya; 7). Membuat anggota selalu mendapat informasi yang mereka perlukan; 8). Menumbuhkan rasa tanggung jawab; 9). Menjamin bahwa tugas-tugas dapat dimengerti; 10). Melatih anggota-anggota sebagai tim; 11). Menggunakan sepenuhnya kapabilitas organisasi.

Prinsip kepemimpinan adalah asas yang mengandung kebenaran dan pantas untuk selalu digunakan oleh setiap pemimpin. Prinsip-prinsip kepemimpinan meliputi : 1. Mahir dalam soal-soal teknis dan taktis. 2. Mengetahui diri-sendiri, mencari

---

<sup>84</sup> QS An-Nur, 24/ 62

dan selalu berusaha memperbaiki diri. 3. Memilih keyakinan bahwa tugas-tugas dimengerti, diawasi dan dijalani. 4. Mengenal anggota-anggota bawahan serta memelihara kesejahteraannya. 5. Memberi teladan dan contoh yang baik. 6. Menumbuhkan rasa tanggung jawab dikalangan anggota. 7. Melatih anggota bawahan sebagai satu tim yang kompak. 8. Buat keputusan-keputusan yang sehat, tepat pada waktunya. 9. Memberi tugas dan pekerjaan kepada bawahan sesuai kemampuannya. 10. Bertanggung jawab terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan.<sup>85</sup>

Setiap permasalahan kepemimpinan selalu meliputi 3 (tiga) unsur yang terdiri dari : Unsur Manusia : yaitu manusia yang melaksanakan kegiatan memimpin atas sejumlah manusia lain atau manusia yang memimpin dan manusia yang dipimpin. Unsur Saran : yaitu Prinsip dan Teknik Kepemimpinan yang digunakan dalam pelaksanaan Kepemimpinan, termasuk bakat dan pengetahuan serta pengalaman pemimpin tersebut. Unsur tujuan.

Secara normatif, keberhasilan kepemimpinan akan sangat tergantung pada tiga unsur tersebut yang meliputi : syarat, watak, ciri, gaya, sifat, prinsip, teknik, asas dan jenis kepemimpinan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kepemimpinan. Kepemimpinan akan berjalan efektif, disegani, dan memiliki derajat yang tinggi bila seorang pemimpin

---

<sup>85</sup> Nawawi Hadari dan M. Martini Hadari, 1995, *Kepemimpinan Yang Efektif*, UGM. Cet. II, Yogyakarta.

memiliki 3 (tiga) kelebihan dari yang dipimpin dalam hal sebagai berikut : Kelebihan dalam bidang rasio/ intelektual, kelebihan dalam bidang rohaniah, kelebihan dalam bidang jasmaniah.

Kelebihan dalam bidang rasio meliputi : 1). Pengetahuan tentang tujuan organisasi. 2). Pengetahuan tentang asas-asas organisasi. 3). Pengetahuan tentang cara memutar roda organisasi secara efisien. 4). Tercapainya tujuan organisasi secara maksimal. Kelebihan dalam bidang rohaniah meliputi : Memiliki badan/ fisik yang sehat dan memungkinkan menjadi contoh dalam prestasi sehari-hari.<sup>86</sup>

Efektivitas kepemimpinan dipengaruhi juga oleh metode mengarahkan bawahan yang digunakan seorang pemimpin. Metode yang digunakan untuk mengarahkan bawahan agar mereka melakukan tugasnya dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab senantiasa berbeda pada setiap situasi dan kondisi. Namun demikian terdapat beberapa metode yang dapat dilakukan, diantaranya : 1). Metode persuasif (membujuk). Dengan cara penyadaran atau pembujukan untuk mempengaruhi atau membawa ke arah kesadaran untuk melakukan kewajibannya tanpa disadarinya. 2). Metode imlikatif (melibatkan). Dengan cara dialog dalam rangka membawa kepada

---

<sup>86</sup> Hesselbern Frances, Marshall Gold Smith, Richard Beckhard (ed), 1997, *The Leader Of Future*, Pemimpin Masa Depan, alih bahasa: Drs. Bob Widyahartono, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta

sasaran yang diinginkan. 3). Metode sugestif (menganjurkan). Cara memengaruhi bawahan untuk melakukan sesuatu dengan memberikan saran-saran dan harapan-harapan. 4). Metode diskusi. Dengan cara dialog antara pemimpin dengan bawahan dalam menentukan sasaran/tujuan organisasi. 5). Advise (nasehat). Dengan cara memberikan nasehat kepada bawahan terhadap tujuan yang akan dicapai organisasi. 6). Inducement (paksaan). Dengan cara memberikan dorongan atau penekanan kepada bawahan agar mau melaksanakan perintah atau harapan pemimpin. 7). Komando. Dengan cara yang lebih keras melalui perintah atau paksaan untuk melaksanakan perintah atau tugas tanpa ada alternatif lain.

Situasi dan kondisi lingkungan merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan kepemimpinan, oleh karenanya pemimpin wajib berusaha menguasai keadaan lingkungan yang dihadapi menjadi suatu kondisi yang menguntungkan. Untuk mengatasinya dapat dilakukan dengan upaya/ langkah-langkah sebagai berikut : 1. Selalu mengadakan komunikasi. 2. Memiliki kepekaan sosial yang tinggi. 3. Mengetahui kebutuhan materil dan spiritual lingkungan 4. Memiliki kemampuan inovasi yang menguntungkan lingkungan. 5. Memberikan pertolongan tanpa

pamrih dan mampu menampilkan diri sesuai dengan aturan dan norma yang baik.<sup>87</sup>

Keberhasilan atau kegagalan dari hasil kepemimpinan seseorang dapat diukur atau ditandai oleh empat hal, yaitu : moril, disiplin, jiwa korsa (*esprit de corps*), dan kecakapan.<sup>88</sup>

- a. Moril : moril adalah keadaan jiwa dan emosi seseorang yang mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan tugas dan akan mempengaruhi hasil pelaksanaan tugas perorangan maupun organisasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi moril adalah : 1). Kepemimpinan atasan. 2). Kepercayaan dan keyakinan akan kebenaran. 3). Penghargaan atas penyelesaian tugas. 4). Solidaritas dan kebanggaan organisasi. 5). Pendidikan dan latihan. 6). Kesejahteraan dan rekreasi. 7). Kesempatan untuk mengembangkan bakat. 8). Struktur organisasi 9). Pengaruh dari luar.
- b. Disiplin : disiplin adalah ketaatan tanpa ragu-ragu dan tulus ikhlas terhadap perintah atau petunjuk atasan serta peraturan yang berlaku. Disiplin yang terbaik adalah disiplin yang didasarkan oleh disiplin pribadi. Cara-cara

---

<sup>87</sup> Wirjana R. Bernadine, M.S.W. & Prof. Dr. Susilo Supardo, M. Hum. 2002, *Kepemimpinan, (Dasar-dasar dan Pengembangannya)* ANDI, Yogyakarta

<sup>88</sup> Prof. Dr. Ermaya Suradinata, M.Si, 2002, *Manajemen Pemerintahan Dalam Ilmu Pemerintahan*, PT. Vidco Data, Jakarta

untuk memelihara dan meningkatkan disiplin : 1). Menetapkan peraturan kedisiplinan secara jelas dan tegas. 2). Menentukan tingkat dan ukuran kemampuan. 3). Bersikap loyal. 4). Menciptakan kegiatan atas dasar persaingan yang sehat. 5). Menyelenggarakan komunikasi secara terbuka. 6). Menghilangkan hal-hal yang dapat membuat bawahan tersinggung, kecewa dan frustrasi. 7). Menganalisa peraturan dan kebijaksanaan yang berlaku agar tetap mutakhir dan menghapus yang sudah tidak sesuai lagi. 8). Melaksanakan *reward and punishment*.

- c. Jiwa korsa : jiwa korsa adalah loyalitas, kebanggaan dan antusiasme yang tertanam pada anggota termasuk pimpinannya terhadap organisasinya. Dalam suatu organisasi yang mempunyai jiwa korsa yang tinggi, rasa ketidakpuasan bawahan dapat dipadamkan oleh semangat organisasi. Ciri jiwa korsa yang baik adalah : 1). Antusiasme dan rasa kebanggaan segenap anggota terhadap organisasinya. 2). Reputasi yang baik terhadap organisasi lain. 3). Semangat persaingan secara sehat dan bermutu. 4). Adanya kemauan anggota untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan. 5). Kesiediaan anggota untuk saling menolong.
- d. Kecakapan : kecakapan adalah kepandaian melaksanakan tugas dengan hasil yang baik

dalam waktu yang singkat dengan menggunakan tenaga dan saran yang sesesefisien mungkin serta berlangsung dengan tertib. Pengetahuan dan kecakapan yang dimiliki pimpinan dapat diperoleh dari pendidikan, pelatihan, inisiatif dan pengembangan pribadi serta pengalaman tugas.

Setiap pemimpin perlu menentukan corak dan gaya kepemimpinannya agar nampak seni kepemimpinannya dalam memimpin. Corak dan gaya kepemimpinan dapat terlihat dari sikap pemimpin, yaitu sebagai : Pemimpin, Guru, Pembina, Bapak dan Teman Seperjuangan.

Pemimpin harus mampu memberikan bimbingan/ tuntunan yang diperlukan serta senantiasa menjadi contoh dan teladan dalam perkataan, perbuatan, menimbulkan dan memelihara kewibawaan serta mampu melahirkan Pemimpin baru.

Pemimpin sebagai guru harus berusaha meningkatkan kemampuan, keterampilan dan pengetahuan anggotanya baik perorangan maupun dalam hubungan kelompok. Memiliki kesabaran dan ketenangan dalam mendidik dan melatih.

Pemimpin sebagai pembina senantiasa berusaha agar organisasi dalam melaksanakan tugasnya selalu berhasil guna dan berdaya guna. Dalam usaha pembinaan selalu diarahkan kepada peningkatan dan pemeliharaan unsur personal,

materil dan kemampuan operasionalnya. Selain itu pemimpin harus menguasai makna fungsi pembinaan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pengarahan dan pengawasan.

Pemimpin sebagai bapak harus berperilaku sederhana, mengenal setiap anggota bawahan, bersikap terbuka dan ramah, mengayomi, bijaksana tetapi tegas, adil, mendorong dan berusaha meningkatkan kesejahteraan anggota bawahan baik material maupun spiritual.

Pemimpin sebagai teman seperjuangan. Dalam keadaan suka dan duka, pemimpin dan bawahan merasa senasib sepenanggungan dan saling membantu, serta bersedia berkorban demi kepentingan bersama.

Menurut WJ. Reddin. Setiap kepemimpinan memiliki orientasinya sendiri-sendiri. Ia mengidentifikasi adanya tiga orientasi kepemimpinan : 1). Kepemimpinan yang berorientasi pada tugas (*task oriented*). 2). Kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan kerjasama (*relationship oriented*). 3). Kepemimpinan yang berorientasi pada hasil (*effectiveness oriented*).

Tiga orientasi tersebut Reddin mengklasifikasikan delapan gaya kepemimpinan, yaitu : 1. *The Deserter*, gaya kepemimpinan yang hanya sedikit memiliki ketiga orientasi tadi atau bahkan tidak ada sama sekali; 2. *The Bureaucrat*, gaya kepemimpinan yang hanya berorientasi pada hasil dengan orientasi tugas yang rendah; 3. *The*

*Missionary*, gaya kepemimpinan yang hanya berorientasi pada membangun jalinan kerjasama dengan orientasi tugas yang rendah; 4. *The Development*, gaya kepemimpinan yang hanya berorientasi pada hasil dan jalinan kerjasama dengan orientasi tugas yang rendah; 5. *The Autocrat*, gaya kepemimpinan yang hanya berorientasi pada tugas, sementara orientasi yang lainnya rendah; 6. *The Benevolent Autocrat*, gaya kepemimpinan yang berorientasi pada hasil dan tugas yang tinggi, sedangkan orientasi jalinan kerja samanya rendah; 7. *The Compromiser*, gaya kepemimpinan yang kurang berorientasi pada hasil tetapi mempunyai orientasi tugas dan jalinan kerja sama yang memadai; 8. *The Executive*, gaya kepemimpinan yang mempunyai ketiga orientasi.

Strategi Kepemimpinan Nasional. Kepemimpinan merupakan fenomena kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan yang berpengaruh terhadap perkembangan kenegaraan. Kepemimpinan juga merupakan salah satu fungsi yang dapat mendorong terwujudnya cita-cita dan tujuan nasional, serta aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang timbul karena adanya interaksi antara pemimpin dan pengikutnya.

Era Reformasi pada saat ini para pemimpin kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan Indonesia harus benar-benar memahami dan menghayati nilai-nilai dasar negara, yaitu Pancasila yang bersifat integratif. Oleh karenanya para

pemimpin dan kader Kepemimpinan Nasional harus merupakan bagian integral dari Kepemimpinan Nasional Integratif. Terciptanya interaksi/keterpaduan yang harmonis antara pemimpin dengan yang dipimpin. Ciri, gaya, sifat, prinsip, teknis, dan asas serta jenis kepemimpinan yang handal, berikut asas Kepemimpinan yang Nasionalis :

- a. Berpikir sebagai Negarawan memiliki ciri “SATRIA”, yaitu mampu menyatukan kesatuan berpikir yang meliputi masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang. Negarawan harus selalu berpikir agar masa kini lebih baik daripada masa lalu, masa mendatang lebih baik daripada masa kini.

Landasan berpikir sebagai negarawan adalah :

- 1) Karsa Nasional, yaitu :
  - a) Cita-cita Nasional
  - b) Tujuan Nasional
- 2) Kepentingan Nasional Utama (Main National Interest)
  - a) Menghendaki tetap tegaknya NKRI
  - b) Identitas dan integritas nasional
  - c) Berhasilnya pembangunan nasional
- b. Bersikap sebagai Negarawan, harus berlandaskan wawasan nusantara.
  - 1) Mawas ke dalam adalah mengutamakan Persatuan dan Kesatuan bangsa.

- 2) Mawas ke luar adalah menjamin Kepentingan Nasional Indonesia dan ikut serta memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.
- 3) Bertindak sebagai Negarawan, harus berlandaskan atau berpedoman pada konsepsi ketahanan nasional dalam penyelenggaraan kehidupan nasional dan pembangunan nasional dan juga pendekatan terhadap ketahanan nasional yang memiliki asas :
  - a) Kesejahteraan dan keamanan
  - b) Holistik, komprehensif integral
  - c) Holarki (saling keterkaitan)
  - d) Mawas ke dalam dan ke luar
  - e) Kekeluargaan dan kebersamaan

## BAB 6

### ETIKA DALAM ORGANISASI

Potensi budaya dalam memberikan kontribusi terhadap tumbuh kembangnya organisasi baik dalam pemerintahan maupun perusahaan swasta semakin besar. Budaya organisasi merupakan seperangkat nilai-nilai moral dan norma-norma yang mengendalikan para anggota organisasi dalam berinteraksi dengan sesama rekan sekerja, pemasok, pelanggan, dan para pihak di luar organisasi.

Budaya organisasi yang mengakar dalam diri setiap anggota organisasi merupakan faktor utama yang menyatukan organisasi dengan para anggotanya sehingga setiap anggota (pekerja) dalam menjalankan tugas-tugasnya akan memiliki komitmen dan loyalitas yang tinggi serta *sense of belonging* terhadap organisasinya. Hal ini akan berdampak pada orientasi yang dimiliki anggota organisasi terhadap pekerjaannya. Adanya komitmen dan loyalitas yang tinggi serta rasa ikut memiliki terhadap organisasinya akan mendorong anggota organisasi pada orientasi pekerjaan selesai dan bukan pada beberapa jam harus duduk di kantor serta berapa rupiah yang akan diterima jika harus lembur di kantor.

Budaya organisasi akan membentuk perilaku para pekerja sesuai arah yang dikehendaki organisasi. Budaya organisasi dilandasi oleh pilar-pilar pembentuk budaya, yaitu karakteristik individu dan profesi orang-orang dalam organisasi, etika organisasi, wewenang yang diberikan organisasi pada para pekerjanya, dan struktur organisasi yang dimiliki (Karyawati, 2003). Karakteristik individu dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti suku bangsa, ras, agama, pendidikan, status sosial, profesi, dan sebagainya. Individu yang memiliki pengaruh dominan dalam organisasi adalah pendiri dan manajemen. Pendiri dan manajemen menyatukan karakter individu-individu ke arah yang sama sehingga tercapai *goal congruence*. Pendiri dan manajemen dapat memnagun nilai-nilai dengan sikap dan gaya kepemimpinannya. Pendiri dan manajemen yang inovatif akan menciptakan nilai-nilai inovatif dalam organisasi. Sebaliknya sikap dan gaya kepemiminan yang konservatif akan menciptakan nilai-nilai konservatif dalam organisasi.

Membangun nilai-nilai bagi semua anggota organisasi, diperlukan etika organisasi. Etika berkaitan dengan perilaku moral dan berfungsi sebagai kontrol pelaksanaan suatu aktivitas. Etika organisasi merupakan norma-norma yang mengatur perilaku dalam berinteraksi dengan pihak lain. Etika pada hakikatnya merupakan kekuatan normatif yang bergerak “dari dalam” untuk mengendalikan perilaku seseorang atau sekelompok orang. Etika organisasi

merupakan nilai-nilai moral dan aturan yang ditetapkan organisasi sebagai cara bertindak antar individu dalam organisasi maupun dengan lingkungannya. Etika organisasi meliputi etika sosial, profesi, dan individu.

Etika sosial merupakan nilai-nilai moral dan norma-norma yang dikodifikasi dalam organisasi untuk dipatuhi para anggotanya. Etika profesi adalah nilai-nilai moral dan norma-norma yang dikodifikasi oleh suatu profesi untuk dipatuhi dalam melaksanakan tugas-tugas profesionalnya. Etika individu merupakan nilai-nilai moral yang dianut individu sebagai cara berinteraksi dengan pihak lain.

Wewenang yang diberikan organisasi kepada para anggotanya merupakan hak yang diberikan untuk memperoleh dan menggunakan sumber daya yang dimiliki organisasi untuk kepentingan organisasi tersebut. Model pemberian wewenang tersebut mempengaruhi pembentukan perilaku dan motivasi para anggota organisasi. Kecenderungan dalam pemberian wewenang yang relatif tinggi akan menciptakan *instrument value* (pola pembuatan yang diinginkan organisasi untuk mencapai nilai akhir/*terminal value* yang dikehendaki) yang kreatif dan *risk taker*. Sebaliknya, kecenderungan pemberian wewenang yang rendah akan melahirkan *instrument value* yang hati-hati, konservatif, dan *risk averter*. Pembentukan *instrument value* dipengaruhi oleh bentuk struktur organisasi.

Bentuk struktur organisasi kerucut (*mekanik*) mengindikasikan keinginan organisasi untuk membangun nilai-nilai konservatif dan stabilitas yang tinggi dan mendorong terciptanya kepatuhan, kehati-hatian, dan superioritas dalam organisasi. Sebaliknya, struktur organisasi datar (*organik*) menunjukkan keinginan organisasi untuk menciptakan inovasi yang fleksibilitas dalam menghadapi berbagai situasi serta mendorong pola perbuatan kreatif dan *risk taker* para anggota organisasi.

Diantara keempat elemen pembentuk budaya organisasi nampak bahwa etika organisasi merupakan roh organisasi yang akan mengarahkan organisasi dalam berperilaku terhadap para *stakeholders*. Dengan perilaku etis yang diterapkan manajemen dan para anggota organisasi akan menciptakan “*self control*” bagi organisasi dan anggotanya yang mempunyai konsekuensi pada terjadinya “*social control*” (Gaffar, 2000)<sup>130</sup>. Perilaku etis berkaitan dengan pemilihan tindakan-tindakan yang “benar”, “sesuai”, “tepat”.

Budaya feodalisme yang diwariskan dari tubuh birokrasi kolonial dan masa kerajaan dahulu kala, membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan birokrasi di masa kini. Akuntabilitas birokrasi hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukan kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pimpinan di atasnya. Aparat birokrasi di tingkat

bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya.

Perilaku feodalistik dalam birokrasi semacam ini memberikan dampak besar terhadap munculnya patologi birokrasi terutama praktik korupsi di dalamnya. Suburnya budaya pemberian uang pelicin, uang semir, uang rokok, uang damai, atau praktik budaya tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk korupsi yang terus terpelihara di tubuh birokrasi.

## **1. Etika Kepemimpinan Dalam Berorganisasi**

Berbicara mengenai organisasi tentu kita harus membicarakan juga tentang manajemen. Organisasi dalam suatu bagian dari kegiatan dalam manajemen. Manajemen erat kaitannya dengan hubungan antar manusia. Tugas dari manajemen adalah mengupayakan pekerjaan bersama banyak orang dengan hasil yang memuaskan. Pemimpin merupakan inti dari manajemen. Ini berarti bahwa manajemen akan tercapai tujuannya jika ada pemimpin.

Kepemimpinan hanya dapat dilaksanakan oleh seorang pemimpin. Seorang pemimpin adalah seorang

yang mempunyai keahlian memimpin, mempunyai kemampuan mempengaruhi pendirian/ pendapat orang atau sekelompok orang tanpa menanyakan alasan-alasannya. Seorang pemimpin adalah seorang yang aktif membuat rencana-rencana, mengkoordinasi, melakukan percobaan dan memimpin pekerjaan untuk mencapai tujuan bersama-sama.

Organisasi akan ditemukan beberapa unsur yakni visi-misi, tujuan, dan program kerja, struktur organisasi, kode etik organisasi, hubungan antar lini organisasi, individu-individu, kepemimpinan, dan dinamika organisasi. Keberhasilan dalam mencapai tujuan organisasi sangat tergantung kepada pemimpin dan orang-orang yang berada di sekitar pemimpin. Seorang pemimpin yang sukses apabila ia mampu menggerakkan sejumlah orang dalam mencapai tujuan organisasi. Untuk keperluan itu, seorang pemimpin hendaknya dapat menciptakan beberapa hal, yaitu: Atmosfer hubungan kerja yang nyaman, motivasi maksimum, kedisiplinan, keteladanan, dan berkemampuan (profesional), aspiratif (people focus), berkomitmen terhadap etika dan tujuan organisasi (performance), berpikir sistemik dan selalu positive thinking.

Ditinjau dari segi evolusi, dimensi etika dapat menjadi faktor kunci keberhasilan suatu kepemimpinan. Dalam suatu organisasi, kepemimpinan yang dinilai baik apabila fungsi-fungsi kepemimpinan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip beretika. Kepemimpinan beretika

akan membuat suasana hubungan kerja dalam organisasi lebih nyaman dan terhindar dari konflik vertikal maupun konflik horisontal. Sebab, pelaku-pelaku organisasi menyadari keberadaan pedoman dan penuntun berupa prinsip-prinsip etika yang membatasi gerak bersikap dan bertindak.

Adapun prinsip-prinsip *etika berorganisasi* adalah : menjaga perasaan orang lain, memecahkan masalah dengan rendah hati, menghindari pemaksaan kehendak dan menghargai pendapat orang lain, mengutamakan proses dialogis dalam memecahkan masalah, menanggapi suatu masalah dengan cepat, dan sesuai keahlian (*competence*), menyadari kesalahan dan berusaha untuk memperbaiki (*improving value*), mengedepankan sikap jujur, disiplin, dan dapat dipercaya.

Upaya menerapkan prinsip-prinsip etika dalam kepemimpinan bukanlah suatu hal yang mudah. Untuk kebutuhan itu diperlukan suatu kesamaan persepsi untuk apa organisasi dijalankan. Dalam arti diperlukan suatu komitmen para pelaku organisasi menyamakan langkah tindak untuk mewujudkan tujuan organisasi.

Satu hal lain yang juga penting adalah pemberlakuan sanksi yang dapat dijadikan sebagai dasar bagi proses pembelajaran atas kesalahan yang diperbuat pelaku organisasi. Sanksi dapat diberlakukan tanpa harus adanya diskriminasi. Oleh karena itu setiap organisasi hendaknya mempunyai

“kode etik organisasi” yang berfungsi sebagai alat pengendalian atau pengawasan organisasi.

*Kode etik organisasi* dan perencanaan strategis (renstra) organisasi dapat dijadikan sebagai pedoman oleh *Badan Pengawas Organisasi* mengawasi jalannya organisasi. Kode etik organisasi disusun berdasarkan pertimbangan beberapa faktor : peraturan dan ketentuan yang disepakati, sinergitas, persaingan yang sehat, tanggung jawab atau integritas, hubungan kerja, aspirasi. *Etika kepemimpinan* dalam menjalankan kegiatan organisasi merupakan dimensi yang tidak terpisahkan dari kehidupan organisasi keseharian. Tanpa adanya etika kepemimpinan yang efektif dapat mengakibatkan keseimbangan organisasi terganggu. Etika kepemimpinan yang diterapkan oleh pengurus organisasi dalam menjalankan roda organisasi dapat menebarkan nilai tambah (*value added*) bagi peningkatan karakter diri terutama dalam kekokohan mental dan spiritual.

## **2. Persoalan Etika Dalam Birokrasi**

Masalah etika selalu muncul dalam situasi yang melibatkan orang lain, tetapi seringkali organisasi menyoroti masalah etika ini dari pada pihak-pihak lainnya. Pelanggaran terhadap etika yang telah diterima secara umum merupakan masalah yang harus diwaspadai dalam organisasi. Bagi sebagian orang perilaku etis dalam organisasi tidak

selalu penting. Charles Saxon, kartunis majalah *The New Yorker*, menerbitkan serial kartun bisnis “kejujuran adalah salah satu kebijakan yang lebih baik”. Tampaknya Saxon berpendapat bahwa diskusi etika dalam organisasi bisnis diperlukan, dan mungkin bermanfaat bagi kita untuk mempelajari beberapa masalah etika dalam konteks pembuatan keputusan mengenai pekerjaan dalam organisasi. Bidang karier apapun yang anda putuskan untuk anda tekuni, pasti mencakup sejumlah dilema dan paradoks mengenai etika kehidupan yang sesungguhnya. Lantas apakah yang dimaksud dengan etika? Sekelompok teoritis.<sup>131</sup> mengemukakan bahwa etika berkaitan dengan pemikiran dan cara bersikap, pemikiran mengenai etika terdiri dengan pemikiran dan cara bersikap, pemikiran mengenai etika terdiri dari evaluasi masalah dan keputusan dalam arti bagaimana kedua hal ini memberi andil pada kemungkinan peningkatan seseorang seraya menghindari akibat yang merugikan orang lain dan diri sendiri. Perilaku etis berhubungan dengan tindakan yang sesuai dengan keputusan yang relevan, yang sejalan dengan seperangkat pedoman yang menyangkut perolehan yang mungkin dan akibat yang merugikan orang lain.

Masalah etika dalam organisasi dapat dibagi dalam dua kategori: 1) yang menyangkut praktik praktik organisasi di tempat kerja, dan 2) yang menyangkut keputusan perorangan:

### Praktik praktik Organisasi

- a. Rasa hormat, martabat, dan kebebasan perorangan. Masalah ini berhubungan dengan cara organisasi memperlakukan anggotanya. Dari sudut pandang sebagian besar anggota organisasi, kepentingan organisasi didahulukan dan kepentingan anggota dijadikan yang paling akhir.
- b. Kebijakan dan praktik personel. Masalah ini berkenaan dengan etika kepegawaian, pemberian gaji, kenaikan pangkat, pendisiplinan, pemberhinetian dan masalah pension anggota organisasi. Kewajiban umum organisasi adalah berlaku adil pada anggota organisasi yang prospektif disetiap jenjang karirnya.
- c. Keleluasaan (*privacy*) dan pengaruh terhadap keputusan pribadi. Perjanjian ekplisit dan implicit antara pegawai dengan organisasi yang mempekerjakan mereka, memberi peluang kepada organisasi yang mempekerjakan mereka, memberi peluang kepada organisasi untuk memperhatikan faktor-faktor yang secara jelas mempengaruhi prestasi kerja pegawai. Namun masalah etika muncul bila organisasi menaruh perhatian khusus pada masalah kehidupan pribadi anggotanyayang tidak secara langsung mempengaruhi prestasi kerja mereka daam organisasi, misalnya segala sesuatu yang

terjadi selama cuti yang mungkin mempengaruhi citra organisasi, keikutsertaan dalam masalah masalah public seperti kegiatan masyarakat dan organisasi pelayanan, kontribusi pada badan badan amal, dan keterlibatan dalam kelompok kegiatan politik.

### 3. Perilaku Etis Dalam Organisasi

Prinsip umum yang mendasari sistem etika diekspresi oleh keyakinan bahwa setiap anggota kelompok mempunyai tanggung jawab untuk kebaikan anggota lainnya. Keinginan untuk berkorban demi kebaikan anggota lainnya. Keinginan untuk berkorban demi kebikan kelompoknya merupakan inti tindakan etika. Pemikiran tersebut mendasari lahirnya *core value* yang menjelaskan makna benar dan salah secara konkrit. *Core value* tersebut mencakup kejujuran, integritas, amanah, kesetiaan, keadilan, kepedulian terhadap sesama, penghargaan pada orang lain, kewarganegaraan yang bertanggung jawab, pencapaian kesempurnaan, dan akuntabilitas.<sup>90</sup>

Mewujudkan *core value*, penekanan terhadap etika bisnis perlu dimiliki oleh semua anggota organisasi. Etika bisnis dapat diartikan sebagai

---

<sup>90</sup> Sondang P. Siagian, 1988. Organisasi Kepemimpinan & Perilaku Administrasi. CV. Haji Masagung, Jakarta.

norma yang mengatur perilaku dalam hubungan dengan pihak lain. Etika bisnis adalah bagian dari etika sosial yang beroperasi pada tingkatan individu, organisasi, dan sistem. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam etika bisnis diantaranya adalah prinsip otonomi, kejujuran dan kepercayaan, tidak berbuat jahat dan berbuat baik, keadilan, serta hormat pada diri sendiri<sup>134</sup>. Organisasi dengan kode etik yang kuat dapat menciptakan loyalitas yang tinggi bagi *stakeholders*, baik internal maupun eksternal. Organisasi yang dapat bertahan dalam jangka panjang akan menemukan bahwa ada manfaat yang besar jika memperlakukan segala sesuatunya dengan jujur dan loyal.

#### **4. Dampak Pelanggaran Etika**

Dampak konteks bisnis misalnya dapat dikatakan sebagai suatu aktivitas yang bertujuan menghasilkan laba, sehingga sah-sah saja jika para pelaku bisnis berusaha memperoleh keuntungan dari setiap aktivitas bisnis yang dilakukannya. Hal tersebut menjadi tidak wajar ketika setiap pelaku bisnis menginginkan keuntungan eksekutif dengan menghalalkan segala cara guna memperoleh laba semaksimal mungkin.

Praktik bisnis yang tidak sehat akan memberikan dampak negatif bagi para *stakeholders*, karena tidak akan akan menumbuhkan kembangkan profesionalisme bisnis dan etos kerja yang tinggi,

melainkan justru akan menggerogoti ketahanan bisnis dari dalam, sehingga menjadikan pilar-pilar ekonomi semakin rapuh. Jika praktek bisnis yang tidak sehat sudah berlaku umum dalam suatu negara maka akan memberikan maka akan memberikan citra negatif pada bangsanya. Sebagai contoh adalah praktik-praktik bisnis bernuansa KKN (korupsi, kolusi, nepotisme) yang pernah merajelala dan dampaknya terbukti telah menggerogoti dan memporak porandakan negara kita. Saat ini, dalam hal KKN Indonesia menempati ranking ketiga terparah di dunia setelah Nigeria dan Kroasia.

Praktik bisnis yang penuh dengan kecurangan telah menjadikan kapitalis-kapilatis jago kampung yang tidak mempunyai daya saing, hanya mengandalkan berbagai fasilitas, sangat bergantung pada derajat kedekatannya dengan penguasa, dapat bertindak sebagai tiran terhadap karawannya, menghamburkan kekayaan negerinya dan bahkan melarikannya ke manca negara, tidak mempunyai etos kerja yang tinggi, dan berbagai kelemahan lainnya yang tidak seharusnya dimiliki para pelaku bisnis profesional. Hal ini memperlama daya saing Indonesia dalam menghadapi era pasar bebas.

Era pasar bebas memberikan dampak pada persaingan bisnis yang semakin ketat dan semakin meningkat intensitasnya sebagaimana dirasakan oleh para pelaku bisnis. Hal tersebut acapkali memaksa pelaku bisnis bersinggungan dengan masalah etika demi mencapai tujuannya yang berupa

optimalisasi laba. Dalam kondisi yang sangat kompetitif seharusnya perlu dipertimbangkan relevansi penerapan prinsip ekonomi yang menganjurkan organisasi untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya, karena hal tersebut terbukti menjadi salah satu pemicu timbulnya praktik-praktik bisnis yang tidak sehat (*unfair business*).

Perkembangan yang sangat pesat menumbuhkan kesadaran akan pentingnya perimbangan antara kemajuan material dan nonmaterial. Kesadaran perlunya keseimbangan akan semakin berkembang sehingga keputusan-keputusan bisnis senantiasa harus meliputi berbagai implikasi terhadap lingkungan, kebudayaan, agama, etika moral, dan sebagainya<sup>91</sup>. Dalam pendekatan *stakeholders*<sup>135</sup> dinyatakan bahwa untuk mencapai tujuan utamanya organisasi harus mempertimbangan tujuan sekundernya. Tujuan sekunder organisasi merupakan tujuan utama para *stakeholders*. Aspek kepaduan (*fit*) perlu dipertimbangkan dalam upaya mencapai tujuan organisasi sehingga tercipta kondisi yang memungkinkan berkembangnya pertalian dan kemitraan usaha secara luas dalam suatu jejaring yang serasi sehingga pada akhirnya akan tercipta

---

<sup>91</sup> Douglas, Vinzant and Janet Vinzant 1996. "Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit." Public Productivity and Management Review, 20 (2), 139-157.

suatu sistem perekonomian yang harmonis secara global. Untuk menciptakan harmoni tersebut diperlukan etika usaha yang mengarahkan pada persaingan yang sehat (*fair competition*).

Semakin banyak perusahaan pesaing menyebabkan semakin pendek daur hidup produk dan semakin kuat pula *bargaining power* konsumen. Organisasi harus senantiasa dapat meningkat daya saing agar dapat tetap *survive* atau bahkan mampu mencapai *sustainable competitive advantage*. Persyaratan utama yang harus dimiliki untuk meningkatkan daya saing adalah kemampuannya untuk menciptakan produk berkualitas yang disertai dengan penerapan strategi bisnis yang berorientasi pada pasar (*marketbased view*) atau sumber daya (*resource-based view*). Hal tersebut akan menjadikan praktik bisnis yang tanpa disertai perilaku etis tidak akan mampu bertahan dalam jangka panjang dan mencapai keunggulan kompetitif, bahkan kemungkinan akan menjadi sekadar pecundang karena ditinggalkan pelanggannya.

Pasca bergulirnya reformasi, kontrol dan pengawasan publik terhadap aparat birokrasi menjadi lebih transparan dan berani. Meningkatnya posisi tawar publik terhadap birokrasi yang ditandai dengan aktifnya berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), membuat aparat birokrasi relatif menjadi terbatas ruang geraknya untuk melakukan praktik pelayanan yang merugikan

kepentingan publik. Kesadaran publik terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi mulai meningkat, baik di tingkat pusat maupun di berbagai daerah. Publik mulai memiliki kesadaran dan kemampuan untuk terlibat menjadi bagian atau bahkan subjek dari sistem pemerintahan yang dibangun bersama. Kontrol publik dirasakan efektif untuk mengetahui berbagai sumber kemacetan sistem pelayanan dalam birokrasi. Respons warga masyarakat terhadap aparat birokrasi sering kali membuat aparat birokrasi menjadi serba salah dalam bertindak. Bahkan, tidak sedikit aparat birokrasi merasa cemas dan ketakutan dengan perlakuan warga masyarakat yang dianggapnya terlalu berlebihan.

Karakteristik sosial kemasyarakatan seperti tingkat pendidikan, sosial dan ekonomi juga memberi pengaruh kuat terhadap daya kritis masyarakat dalam memberikan kontrol dan pengawasan terhadap kinerja birokrasi. Selain itu, perkembangan iklim politik yang semakin terbuka menyebabkan masyarakat dapat secara bebas dan mudah menyampaikan berbagai persoalan yang dianggap merugikan kepentingannya. Kebebasan masyarakat untuk kritis terhadap birokrasi dimaksudkan agar pelayanan birokrasi dapat lebih dipercepat, tepat waktu, mudah dan murah sehingga masyarakat yang membutuhkan pelayanan dapat mengaksesnya secara baik.

Masyarakat pengguna jasa yang merasa dirugikan oleh pelayanan aparat birokrasi dapat

mengajukan pengaduan secara langsung maupun tak langsung. Muatan pengaduan menjadi lebih substansial jika masyarakat pengguna jasa mengetahui terlebih dahulu hak dan kewajibannya dan memahami informasi tahapan pelayanan yang dijalankan aparat birokrasi sehingga mempunyai landasan yang kuat dalam menyampaikan argumentasi yang logis dan benar, serta dapat menggunakan cara-cara yang tepat sehingga tidak mudah dipermainkan oleh oknum aparat.

Masyarakat juga memiliki banyak pilihan dalam menyampaikan pengaduan baik melalui LSM, anggota DPR maupun lembaga negara/pemerintah yang mengawasi kinerja birokrasi. Media pengaduan pun lebih variatif diantaranya melalui media sosial, aplikasi online, SMS, telepon, surat maupun langsung mendatangi kantor yang melayani pengaduan publik. Dengan kemampuan seperti ini, masyarakat akan mempunyai kekuatan tawar yang jauh lebih baik dan aparat birokrasi juga terpacu untuk memberikan pelayanan yang lebih optimal.

Salah satu faktor yang menentukan tingkat kinerja aparat birokrasi adalah penerapan sistem insentif. Insentif merupakan elemen penting dalam suatu organisasi untuk memotivasi jajaran aparatnya mencapai prestasi kerja yang diinginkan. Insentif diberikan kepada aparat birokrasi yang berprestasi berupa penghargaan materi maupun non materi, sedangkan aparat yang tidak berprestasi mendapatkan dis-insentif berbentuk teguran,

peringatan, penundaan atau penurunan pangkat, dan bahkan pemecatan.

Pemberian insentif harus dilakukan secara terbuka, merata dan dikaitkan dengan prestasi kerja, bukan didasarkan atas perasaan suka atau tidak suka. Motivasi aparat birokrasi dalam mencapai prestasi kerja diantaranya untuk peningkatan penghasilan, memperoleh penghargaan dari pimpinan, kepuasan batin/pribadi, promosi jabatan, kewajiban terhadap tugas, serta pelayanan dan pengabdian pada masyarakat. Ada dua jenis insentif, yaitu insentif intrinsik dan insentif ekstrinsik. Insentif intrinsik adalah pemberian tanggung jawab dan tantangan yang lebih besar dari pimpinan, sementara insentif ekstrinsik contohnya adalah kenaikan gaji, promosi, tunjangan, atau penghargaan pribadi yang berbentuk pujian dari pimpinan dan pengakuan eksistensi dari lingkungan kerja.

Masih sering menjadi masalah adalah penilaian prestasi kerja aparat birokrasi masih mengacu pada kepentingan organisasi semata, dan belum didasarkan atas tingkat kepuasan masyarakat pengguna jasa. Dalam hal ini, aparat bisa dihadapkan pada dua pilihan yang berlawanan. Pada satu sisi, apabila aparat melayani masyarakat berdasarkan acuan prosedur baku (juklak/juknis) yang ada, mereka telah dianggap mempunyai kinerja yang bagus. Namun sebaliknya, apabila aparat mengacu pada kepentingan masyarakat yang

kadangkala dianggap bertentangan dengan prosedur baku (juklak/juknis) dan peraturan yang ada, mereka dianggap gagal karena telah menyimpang dari peraturan yang ada.

Indikator sistem insentif harus diperluas dengan memasukkan unsur responsivitas pelayanan publik yang lebih dinamis, kreativitas dalam memberikan pelayanan yang lebih baik, dan keberanian berinovasi terhadap aspirasi masyarakat pengguna jasa yang terus berkembang. Dibutuhkan Kode Etik. Kode etik pelayanan publik di Indonesia masih terbatas pada beberapa profesi seperti ahli hukum dan kedokteran sementara kode etik untuk profesi yang lain masih belum nampak.

Ada yang mengatakan bahwa kita tidak perlu kode etik karena secara umum kita telah memiliki nilai-nilai agama, etika moral Pancasila, bahkan sudah ada sumpah pegawai negeri yang diucapkan setiap apel bendera. Pendapat tersebut tidak salah, namun harus diakui bahwa ketiadaan kode etik ini telah memberi peluang bagi para pemberi pelayanan untuk mengenyampingkan kepentingan publik. Kehadiran kode etik itu sendiri lebih berfungsi sebagai alat kontrol langsung bagi perilaku para pegawai atau pejabat dalam bekerja. Dalam konteks ini, yang lebih penting adalah bahwa kode etik itu tidak hanya sekedar ada, tetapi juga dinilai tingkat implementasinya dalam kenyataan. Bahkan berdasarkan penilaian implementasi tersebut, kode etik tersebut kemudian dikembangkan atau direvisi

agar selalu sesuai dengan tuntutan perubahan jaman.

Kita mungkin perlu belajar dari negara lain yang sudah memiliki kedewasaan beretika. Di Amerika Serikat, misalnya, kesadaran beretika dalam pelayanan publik telah begitu meningkat sehingga banyak profesi pelayanan publik yang telah memiliki kode etik. Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (American Society for Public Administration) yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan public diatas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik.

## **BAB 7**

### **ETIKA POLITIK INDONESIA**

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi, dimana kebebasan berpendapat pada setiap warga negara tidak lagi menjadi hal yang tabu, tapi kini setiap orang berhak mengeluarkan pendapat mereka selama itu masih dalam batas kewajaran. Hal ini kemudian menjadi tameng untuk para politisi dinegeri ini semakin merajalela mengeluarkan pendapat yang sifatnya kadang menjurus kearah yang negatif. Hal ini dapat dibuktikan sendiri dengan banyaknya para politisi yang terang-terangan mengeluarkan pendapat yang menyinggung orang lain dengan maksud menjatuhkan lawan politiknya tersebut.

Dewasa ini dunia politik tak lagi menjadi pembelajaran yang bermanfaat bagi masyarakat, apalagi dalam hal beretika. Tak ada lagi pertimbangan mengenai moral, tak ada lagi nilai-nilai yang dapat diambil, dan tak ada lagi norma-norma yang harus diperhatikan. Yang ada adalah kebebasan yang kebablasan. Bahkan sekarang ini seorang Presiden saja bisa digosipkan oleh lawan

politiknya. Hal inilah yang melahirkan istilah dikalangan politikus yaitu Politisasi gosip.

Selain itu, dalam hal kampanye pilkada juga kita sering melihat masing-masing kandidat seringkali menyindir satu sama lain, bahkan mereka tidak segan-segan untuk melakukan pembunuhan karakter terhadap lawan politikanya. Kalau kita mau berbicara tentang etika berpolitik saat ini rasanya sangat tidak cocok, karena yang ada adalah takan ada lagi etika yang dapat menjadi tauladan bagi kita untuk dijadikan pembelajaran, melainkan kini hanya menjadi berita tak ubahnya infotainment yang menebar gosip kemana-mana. Gosip yang menjadi hiburan bagi masyarakat sekaligus bahan tertawaan masyarakat dan celaan yang tak pantas lagi dijadikan pelajaran.

## 1. Etika Politik dalam Pilkada

*The right man on the right place.* Cuplikan pendek ini kiranya penting dan relevan untuk direfleksikan secara komunal guna menyikapi prosesi pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) yang ditunaikan secara langsung pada masa reformasi. Penting dan relevan karena penempatan seseorang pada tempat yang salah akan mengakibatkan kefatalan.

Fenomena kemerdekaan semua konstituen untuk memberikan preferensi politikanya kepada kandidat kepala daerah memang tidak terbantahkan.

Namun demikian hal ini bukan berarti asal suka, asal pilih dan asal-asalan. Preferensi politik konstituen harus tetap berdasarkan pertimbangan logika hati nurani. Kalau saja salah memilih pemimpin daerah, konsekuensinya secara otomatis akan berdampak besar pada prospek selanjutnya.

Hak berkompetensi secara fair sesuai aturan main yang berlaku bagi kandidat seharusnya betul-betul direalisasikan. Langkah-langkah tidak dewasaperti black campaign, money politics, mobilisasi massa dan bentuk kampanye provokatif jelas tidak dibenarkan dalam setiap pesata demokrasi seperti pilkada langsung.

Masyarakat konstituen dapat menilai mana kandidat yang pantas dipilih dan yang tidak layak dipilih. Oleh karena itu, gagasan demokrasi langsung dalam pilkada saat ini harus dimaknai secara benar. Etika adalah salah satu kerangka teoritis sekaligus ruh yang cocok digunakan dalam aktivitas pilkada langsung ini. Dari sudut pandang etika, tipe pilkadaini idealnyaadalah untuk menghindari jual beli suara didewan, meningkatkan legitimasi dan akuntabilitas publik pemimpin.

Bicara etika dalam politik sebenarnya setiap manuver politik itu absah saja karena politik tidak bisa dipatok sebagai hitam putih, oposisi biner. Kawasan politik adalah abu-abu, etis tidak etisnya tergantung dari sudut mana orang memandang. Apalagi untuk menjustifikasi, etis tidaknya tindakan

politik sudah dilatar belakangi pesanan oleh pihak sponsor atau rival politik.

Ukuran yang dapat dipakai. Ketika pendidikan politik yang buruk seperti gemar mengobral janji-janji palsu dan manipulasi track record masing-masing kandidat. Kompetisi tidak sehat seperti itu sangat merugikan masa depan bangsa Indonesia sebab yang terjadi hanyalah berkutat pada persoalan menang dan kalah belaka. Akibatnya black campaign ala Machiavelian menjadi pewarna dominan dalam prosesi pelaksanaan pilkada langsung. Harapan kemenangan maupun kekalahan detiap kandidat tidak melulu diakhiri dengan anti klimaks bernama konflik.

## 2. Etika Demokrasi

Kedewasaan politik dengan demikian merupakan kebutuhan mendesak yang harus ditunaikan, tidak baik ditunda-tunda lagi. Bila etika politik berdemokrasi telah betul-betul ditunaikan, persoalan menang dan kalah adalah hal yang wajar yang mestinya diterima dengan legawa. Menurut poedjawijanta, (1986)<sup>92</sup>, etika merupakan sebuah sistem nilai fundamental bagi sebuah negara yang menganut sistem politik demokratis. Dan demokrasi sendiri tidak dapat dipisahkan dengan liberalisme

---

<sup>92</sup> Poedjawijanta. 1986. *Etika Filsafat Tingkah Laku*. Bina aksara, Jakarta

perlu dipertegas duduk perkaranya. Selama ini ada kecenderungan telah terjadi pengertian liberalisme yang salah kaprah dan cenderung pengertian itu direduksi dalam faham Darwinisme(Lay Cornelis, dkk.2002)<sup>93</sup>

Pengertian liberalisme yang ada saat ini menganggap barang siapa yang kuat maka dialah yang akan eksis, sarvival of the fittest. Bahkan dalam bahasanya Muhammad Iqbal orientasinya adalah revive. Bukan hanya sekedar survive. Secara mendasar arti ini adalah salah karena ini bukanfaham liberal dalam arti yang ideal. Akan tetapi lebih merupakan faham liberal dalam konteks hukum rimba.

Konteks Darwinisme memang orang dapat berkampanye sesuka mulutnya, partai politik boleh melakukan demagogi hingga kapasitas maksimal, kekuatan politik dominan boleh bertindak apa saja sehingga yang muncul bukan *equilibriumsosial*, tetapi kondisi *chaos*.

Tentu saja bukan liberalisme dalam pengertian Darwin yang diperlukan dalam pilkada langsung kali ini. Kondisi liberal di sini dimaknai sebagai sebuah masyarakat yang bebas sekaligus bertanggung jawab, masyarakat yang mempunyai aturan main

---

<sup>93</sup> Lay, Cornelis, Dkk. 2002. Desentralisasi dan Demokrasi:Kajian tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi, dan Intermediary. Kerjasama Fisipol UGM, Yogyakarta- The Ford Foundation

jelas sehingga si kuat tidak menindas si lemah. Aturan main itu hendaknya menjamin pemberian ruang gerak atau kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk melakukan aktivitas kehidupan, termasuk dalam pilkada langsung ini.

Kesadaran akan logika demokrasi seperti itu sudah melembaga dan diinternalisasi oleh setiap anggota masyarakat, maka liberalisme justru akan mendatangkan harmoni dan kemajuan bangsa. Kebebasanberusaha (free enterprise), kebebasan bersaing (free fight), kebebasan memberikan preferensi politik kepada kandidat kepala daerah secara mandiri tanpa iming-iming (intimidisasi) uang kepada kondisi yang indah dan kemampuan sosial.

Kompetisi secara sehat dalam pilkada langsung kali ini dengan etika sebagai basis tindakan menuju kebutuhan kolektif, ini penting, kalau tidak lagi menginginkan ritual pilkada hanya sekedar rutinitas yang tidak memberikan kontribusi riil bagi kemanusiaan universal.

Contoh kasus apa yang terjadi di kota Cilegon dan beberapa kasus chaos lainnya sepanjang prosesi pilkada langsung sejatinya menjadi bahan evaluasi dalam menata kehidupan politik lokak sekaligus nasional ke depan. Kasus itu menjelaskan bahwa seakan-akan kita tidak siap mempraksiskan nilai-nilai dasar dari demokrasi.

Masyarakat negeri ini sudah muak dengan sajian-sajian berbau konflik diawal dan akhir ritual pesta demokrasi yang menunjukkan ketidakdewasaan

politik. Anti – klimaks dari puncak pilkada langsung yang harus dihindari bersama.

Kampanye-kampanye politik yang menjurus ke kondisi chaos hendaknya di eliminasi. Pengerahan massa dan retorika politik secara berlebihan tidak patut dipertahankan. Masyarakat sedah pandai menilai, kandidat mana yang hanya suka mengobral janji saat kampanye dan yang tidak. Kali ini perlu diupayakan kampanye politik yang menyentuh langsung kebutuhan politik serrta permanen sifatnya.

Isu-isu sosial, kesehatan, pendidikan cocok dipopulerkan dan dilakukan. Tidak hanya pada saat kampanye, tetapi dilanjutkan hingga selesain pilkada langsung. Misalnya, penanganan langsung kasung busung lapar, polio, dan muntaber yang telah menjadi ancaman kita bersama.

Kedewasaan politik para masyarakat konstituen sudah menunjukkan grafik meningkat. Lihat saja hasil final pemilihan umum (pemilu) tahun 2004 dan beberapa pilkada yang sudah selesai. Masyarakat konstituen tidak lagi tergantung dan tunduk kepada pola patron-klien yang cenderung menyesatkan. Mereka telah tercerahkan dan otonom dalam memberikan preferensi politiknya.

### **3. Apa itu “Etika Politik”**

#### **3.1. Etika Politik**

Dibedakan antara etika politik dengan moralitas politisi. Moralitas politisi menyangkut mutu moral negarawan dan politisi secara pribadi (dan memang sangat diandaikan), misalnya apakah ia korup atau tidak (disini tidak dibahas).

Etika politik menjawab dua pertanyaan :

- a. Bagaimana seharusnya bentuk lembaga-lembaga kenegaraan seperti hukum dan Negara (misalnya: bentuk Negara seharusnya demokratis); jadi etika politik adalah etika institusi
- b. Apa yang seharusnya menjadi tujuan/ sasaran segala kebijakan politik, jadi apa yang harus mau dicapai baik oleh badan legislative maupun eksekutif.

Etika politik adalah perkembangan filsafat di zaman pasca tradisional. Dalam tulisan para filosof politik klasik: Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Marsilius dari Padua, Ibnu Khaldun, ditemukan berbagai unsur etika politik, tetapi tidak secara sistematis.

Dua pertanyaan etika politik di atas baru bisa muncul di ambang zaman modern, dalam rangka pemikiran zaman pencerahan, karena pencerahan tidak lagi menerima tradisi/otoritas/agama, melainkan menentukan sendiri bentuk kenegaraan menurut ratio/nalar, secara etis.

Sejak abad ke-17 filsafat mengembangkan pokok-pokok etika politik, seperti :

- a. Perpisahan antarakekuasaan gereja dan kekuasaan Negara (John Locke)
- b. Kebebasan berfikir dan beragama (Locke)
- c. Pembagaian kekuasaan (Locke, Montesquie)
- d. Negara hukum demokratis/republican (Kant)
- e. Hak-hak asasi manusia (Locke, dsb)

### **Keadilan Sosial**

- a. Hal moralitas politisi
- b. Tiga prinsip dasar etika politik
- c. Etika politik dan demokrasi

## **3.2. Lima Prinsip Dasar Etika Politik Kontemporer**

Lima prinsip itu berikut ini disusun menurut pengelompokan Pancasila, maka itu bukan sekedar sebuah penyesuaian dengan situasi Indonesia, melainkan karena Pancasila memiliki logika internal yang sesuai dengan tuntutan-tuntutan dasar etika politik modern (yang belum ada dalam Pancasila adalah perhatian pada lingkungan hidup).

### **a. Pluralism**

Dengan pluralism dimaksud kesediaan untuk menerima pluralitas, artinya, untuk hidup dengan positif, damai, toleran, dan biasa/normal bersama warga masyarakat yang berbeda pandangan hidup, agama, budaya, adat. Pluralism memerlukan kematangan kepribadian seseorang

dan sekelompok orang. Lawan pluralism adalah intoleransi, segenap paksaan dalam hal agama, kepicikan ideologis yang mau memaksakan pandangannya pada orang lain. Prinsip pluralism terungkap dalam Ketuhanan Yang Maha Esa yang menyatakan bahwa di Indonesia tidak ada orang yang boleh didiskriminasikan karena keyakinan religiusnya. Sikap ini adalah bukti keberadaan dan kematangan karakter kolektif bangsa.

b. **HAM**

Jaminan hak-hak asasi manusia adalah bukti Kemanusiaan yang adil dan beradab. Mengapa? Karena hak-hak asasi manusia menyatakan bagaimana manusia wajib diperlakukan dan wajib tidak diperlakukan. Jadi bagaimana manusia harus diperlakukan agar sesuai dengan martabatnya sebagai manusia.

Hak-hak asasi manusia adalah baik mutlak maupun kontekstual :

- ✚ Mutlak karena manusia memilikinya, bukan karena pemberian negara, masyarakat, melainkan karena ia manusia, jadi dari tangan Sang Pencipta.
- ✚ Kontekstual karena baru mempunyai fungsi dan kerena itu mulai disadari, diambang modernitas di mana manusia tidak lagi dilindungi oleh adat/tradisi, dan sebaliknya diancam oleh negara modern. Dibedakan tiga generasi hak-hak asasi manusia :

- 1) Generasi Pertama (Abad ke- 17 dan 18): hak-hak liberal, demokratis dan perlakuan wajar didepan hukum.
- 2) Generasi Kedua (abad ke19/20): hak-hak sosial
- 3) Generasi ketiga (bagian kedua abad ke 20): hak-hak kolektif (misalnya minotitas-minoritis etnik).  
Kemanusiaan yang adil dan beradab juga menolak kekerasan dan eksklusivisme suku dan ras. Pelanggaran hak-hak asasi manusia tidak boleh dibiarkan (impunity).

c. **Solidaritas Bangsa**

Solidaritas mengatakan bahwa kita tidak hanya hidup demi diri sendiri, melainkan juga demi orang lain, bahwa kita bersatu senasib sepenanggungan. Manusia hanya hidup menurut harkatnya apabila tidak hanya bagi dirinya sendiri, melainkan menyumbang sesuatu pada hidup manusia-manusia lain. Sosialitas manusia berkembang secara melingkar: keluarga, kampung, kelompok etnis, kelompok agama, kebangsaan, solidaritas sebagai manusia. Maka di sini termasuk rasa kebangsaan.

Manusia menjadi seimbangan apabila semua lingkaran kesosialan itu dihayati dalam kaitan dan keterbatasan masing-masing.

Solidaritas itu dilanggar dengan kasar oleh korupsi. Korupsi bak kanker yang menggerogoti kejujuran, tanggung jawab, sikap objektif, dan kompetensi orang/kelompok orang yang korup. Korupsi membuat mustahil orang mencapai sesuatu yang mutu

d. **Demokrasi**

Prinsip “kedaulatan rakyat” menyatakan bahwa tak ada manusia, atau sebuah elit, atau sekelompok ideologi, atau sekelompok pendeta/pastur/ulama berhak untuk menentukan dan memaksakan (menuntut dengan pakai ancaman) bagaimana orang lain harus atau boleh hidup. Demokrasi berdasarkan kesadaran bahwa mereka yang dipimpin berhak menentukan siapa yang memimpin mereka dan kemana mereka mau dipimpin. Demokrasi adalah “kedaulatan rakyat plus prinsip keterwakilan”. Jadi demokrasi memerlukan sebuah sistem penerjemah kehendak masyarakat kedalam tindakan politik.

Demokrasi hanya dapat berjalan baik atas dua dasar :

- Pengakuan dan jaminan terhadap HAM; perlindungan terhadap HAM menjadi prinsip mayoritas tidak menjadi kediktatoran mayoritas.
- Kekuasaan dijalankan atas dasar, dan dalam ketaatan terhadap hukum (Negara

hukum demokratis). Maka kepastian hukum merupakan unsur hakiki dalam demokrasi (karena mencegah pemerintah yang sewenang-wenang).

e. **Keadilan Sosial**

Keadilan merupakan norma paling dasar dalam kehidupan masyarakat. Maksud baik apa pun kandas apabila melanggar keadilan. Moralitas masyarakat mulai dengan penolakan terhadap ketidakadilan. Keadilan sosial mencegah bahwa masyarakat pecah ke dalam dua bagian; bagian atas yang maju terus dan bagian bawah yang paling-paling bisa survive dihari berikut.

Tuntutan keadilan sosial tidak boleh dipahai secara ideologis, sebagai pelaksanaan ide-ide, ideologi-ideologi, agama-agama tertentu; keadilan sosial yang terlaksana. Dalam kenyataan, keadilan sosial diusahakan dengan membongkar ketidakadilan-ketidakadilan itu bersifat struktural, bukan pertama-tama individual. Artinya, ketidakadilan tidak pertama-tama terletak dalam sikap kurang adil orang-orang tertentu (misalnya para pemimpin), melainkan dalam struktur-struktur politik/ ekonomi/ sosial/ budaya/ ideologis.

Struktur-struktur itu hanya dapat dibongkar dengan tekanan dari bawah dan

tidak hanya dengan kehendak baik dari atas. Ketidakadilan structural paling gawat sekarang adalah sebagian besar segala kemiskinan. Ketidakadilan struktur lain adalah diskriminasi disemua bidang terhadap perempuan, semua diskriminasi atas dasar ras, suku dan budaya.

Tantangan etika politik paling serius di Indonesia sekarang adalah :

- 1) Kemiskinan, ketidakpedulian dan kekerasan sosial
- 2) Ekstremisme ideologis yang anti pluralism, pertama-tama ekstremisme agama dimana mereka yang merasa tahu kehendak Tuhan merasa berhak juga memaksakan pendapat mereka pada masyarakat, dan
- 3) Korupsi

#### **4. Etika Politik di Indonesia**

Kepentingan. Adalah kata kunci yang kerap hadir, berdampingan dengan kata “politik”. Kawan, atau lawan, tampil seiring dengan adanya kepentingan. Cinta akan materi dan kemasyuran, berpotensi menghantarkan politisi pada tindakan menghalalkan segala cara. Kita mungkin geli menyaksikan seorang politisi yang berjuang sungguh-sungguh disuatu partai, tiba-tiba pindah, dan

sungguh-sungguh berjuang lagi dipartai yang dulu kerap jadi oposisinya.

Ada logika yang dijungkirbalikkan. Upaya pelanggaran etika politik dengan banyak cara. Di antaranya : a) menekan oposisi; b) penjelasan yang direkayasa menjelang “klimaks” dan tidak ada hubungannya dengan kepentingan isu; c) pengalihan perhatian; d) pengungkapan minimum atas isu, yang mengurangi daya kritis publik; e) pengulangan berkelanjutan akan suatu isu dengan tujuan mendesakkan ide individu atau kolektif; f) serangan fajar sebelum pemilihan, menggunakan sembako atau sejumlah rupiah, pada publik yang kurang mampu; g) negosiasi nominal atas suatu posisi atau pembuatan keputusan.

Perubahan kondisi atau konstelasi politik dewasa ini sulit diperhitungkan secara matematis. Ambisi politisi dalam menjalankan kekuasaan politik, memungkinkan adanya pergeseran kepentingan. Lobi-lobi politik terselubung juga kian marak. Hal ini diperparah dengan adanya kepentingan tertentu yang dimiliki suatu kekuatan kolektif. Dan, mereka juga berwenang menciptakan kebijakan politik.

Negara adalah rimba intrik politik. Stabilitas politik negara juga dipengaruhi oleh gaya politisi dalam mempertahankan kekuasaan mereka. Disitulah imperatifnya etika politik dinegeri kita ini. Jadi, meski banyak meragukan keberhasilannya, dan dibilang, ‘bagai berteriak dipadang gurun’, saya

percaya, etika politik perlu digaung-gaungkan terus menerus. Dan kita perlu bersama-sama dan berbanyak-banyak, melakukan sesuatu untuk terciptanyapolitik yang beretika.

Upaya untuk meningkatkan, beragam. Diantaranya, memberdayakan masyarakat melalui civil society, melaksanakan demokrasi, kemauan untuk bernalar dan berpihak pada kebenaran dan kebijaksanaan. Menurut Bertens, K. (1997)<sup>138</sup>, etika politik perlu, karena: *Pertama*, bagaimanapun tidak santunnya suatu politik, tiap keputusan untuk bertindak, perlu legitimasi. Pengesahan itu akan dibahas bersama dan harus mengacu pada norma-norma moral, nilai-nilai hukum atau peraturan perundangan. Disini letak celah dimana etika politik bisa berbicara dengan otoritas. Kedua, etika politik berbicara dari sisi korban. Politik yang kasar dan tidak adil akan mengakibatkan jatuhnya korban. Korban akan membangkitkan simpati dan reaksi *indignation* (terusik dan protes terhadap ketidakadilan). Keberpihakan pada korban tidak akan mentolerir politik yang kasar. Jeritan korban adalah berita duka bagi etika politik. Ketiga, pertarungan kekuasaan dan konflik kepentingan yang berlarut-larut akan membangkitkan kesadaran, perlunya penyelesaian yang mendesak dan adil. Penyelesaian semacam ini tidak akan terwujud bila tidak mengacuke etika politik. Seringnya pernyataan “perubahan harus konstitusional”, menunjukkan etika politik tidak bisa diabaikan begitu saja.

## 5. Teoritis Etika Politik

Pembuat kebijakan dibiarkan menghalalkan segala cara, kehidupan rakyat tidak lagi damai. Foweraker, Joe. (1998)<sup>139</sup> mengatakan etika politik perlu, karena ada tuntutan 1) untuk hidup bersama dan untuk orang lain 2) memperluas lingkup kebebasan, 3) membangun institusi-institusi yang adil.

Setiap orang mendamba kehidupan yang baik . eksis secara wajar. Dan meraih sesuatu yang diidamkan. Untuk mencapainya, ada suatu mata rantai yang berkesinambungan. Hidup bersama dalam kerangka institusi yang adil, dapat terwujud bila bersedia menerima pluralitas. Institusi-institusi yang adil mewadahi warga negara untuk hidup bersama tanpa saling merugikan. Kebebasan yang dimiliki warga negara seperti kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan mengeluarkan pendapat, dan sebagainya, memberi ruang bagi warga negara berinisiatif dan kritis pada institusi yang tidak adil.

Etika politik, menurut Ricoeur, tidak hanya menyangkut perilaku individual, tapi juga terkait tindakan kolektif. Ketika suatu keputusan butuh persetujuan dari sebanyak mungkin warga negara, legitimasi kolektif publik dapat dimanfaatkan dalam menerapkan politik yang beretika. Biasanya untuk memperoleh persetujuan, politisi perlu memiliki

kemampuan meyakinkan. Agar warga negara tidak mudah terpengaruh oleh terpaan isu yang diangkat politisi, warga negara perlu kritis.

Katz, Richard S and Peter Mair,<sup>94</sup> menambahkan perlunya suatu sistem hukum yang efektif ditangan penguasa, mutlak untuk menegakkan ketertiban sosial. Rasa takut melakukan pelanggaran, perlu dilestarikan, hingga ancaman hukuman mati dikenakan kepada mereka yang melanggar undang-undang.

Pemikiran pentingnya etika politik juga dikemukakan oleh Baert, Patrick, 1998.<sup>95</sup> Menurutnya ada empat nilai yang mendasar bagi sistem politik, yaitu a) penghormatan atau keyakinan akan wibawa dan harga diri individu, (b) keterbukaan atau keyakinan pada pemerataan kesempatan, (c) kebebasan yang disertai tanggung jawab dalam pelaksanaan kebebasan, (d) keyakinan pada kemampuan setiap orang dalam memahami hakekat demokrasi. Pemikiran dari beberapa ilmuwan tadi, menarik untuk menjadi dasar pentingnya etika politik di Indonesia ini.

## 6. Penerapan Etika Politik di Indonesia

---

<sup>94</sup> K. Berten, 1997. Etika. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

<sup>95</sup> Joe. Foweraker, 1998. "Institutional Design, Party systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America" in *British Annal of Political Science* 28 (4), Oct.1998. Cambridge University Press.

Ada dasarnya fundamental dalam memfungsikan sistem politik yang memadai. Beberapa saran penerapan etika politik di Indonesia, adalah sebagai berikut :

**Pertama**, membuat masyarakat menjadi kritis. George Fredicksan, (1970),<sup>142</sup> mensyaratkan adanya peningkatan kapasitas rasional manusia. Upaya persuasi seperti kampanye politik, komunikasi pemerintah, periklanan, dan lain-lain adalah suatu teknik untuk mempengaruhi. Seruan hi penerima dengan menghilangkan perilaku otomatis yang tidak reflektif. Seruan motivasional dan emosional juga kerap digunakan dalam mempengaruhi rasional massa.

Pemilihan kata, kerap tidak mempertimbangkan rasa keadilan.<sup>143</sup> mengatakan bahwa bahasa juga merupakan sarana dominasi dan kekuasaan. Monopoli pada pilihan kata, terutama karena akses ruang publik lebih terbuka pada politisi, menimbulkan peluang penyimpanan kepentingan. Upaya penggeakan logika instant ini tidak etis. Intinya, seorang politisi yang berusaha diterima pandangannya secara tidak kritis, dia juga dapat dipandang sebagai pelanggar etika politik yang ideal. Jadi manusia harus diajar berfikir, menganalisa dan mengevaluasi informasi dengan rasio dan mampu mengontrol emosinya. Dengan demikian dapat menghasilkan suatu pemikiran terbaik dengan analisa kritis.

**Kedua**, mengembangkan kebiasaan meneliti. Semua pihak: masyarakat (melalui LSM) media massa, perguruan tinggi, politisi atau penguasa, sebaiknya mengembangkan kebiasaan meneliti. Peningkatan rasionalitas pada masyarakat selayakna dibarengi dengan kemauan politisi dalam bersikap adil ketika memilih dan menampilkan fakta dan data secara terbuka.

Pengetahuan tentang realitas sebaiknya mencerminkan kenyataan real yang dibutuhkan. Informasi yang ditampilkan adalah informasi yang paling relevan dan selengkap mungkin memfasilitasi kemampuan rasional publik. Dan data yang dibutuhkan masyarakat, tidak boleh diselewengkan atau disembunyikan. Ketika banyak pihak terbiasa meneliti dan terekspos oleh data, penyelewengan data akan berkurang. Keterbukaan akses informasi ini, memfasilitasi masyarakat, mengamati politisi dalam membuat keputusan yang akurat.

Bagi politisi sendiri, ada baiknya mempertimbangkan peringatan Wallace untuk menanyakan hal ini pada diri sendiri, “apakah saya memberi kesempatan khalayak saya untuk membuat penilaian dengan adil, tanpa menutu-nutupi data?”

**Ketiga**, kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi atau golongan. Politisi hendaknya mengembangkan kepentingan umum dari pada pribadi atau golongan. Motif pribadi atau golongan, atas kesempatan dan kepercayaan yang

diberikan kolektif oleh publik, sungguh suatu tindakan tercela.

Pertanyaan yang dapat diangkat adalah : “Apakah saya melupakan amanah yang telah diberikan oleh khalayak pada saya ?”

Ajakan suci ini memang membutuhkan gerakan hati dari politisi. Dan hati adalah ranah personal dari seorang individu. Namun, masyarakat memiliki hak sebagai eksekutor, ada atau tidak adanya politisi tersebut duduk disingasana politik. Meski butuh waktu lima tahunan.

**Keempat**, menghormati perbedaan. Etika politik juga dapat dilaksanakan dengan menghormati perbedaan pendapat dan argumen. Meski diperlukan adanya kerjasama dan kompromi, nilai dasar hati nurani, perlu menjadi batasan pembuatan kebijakan. Menurut George,<sup>144</sup> “Kita tidak perlu mengorbankan prinsip demi kompromi. Kita harus lebih suka menghadapi konflik daripada menerima penentraman” Ini penting. Karena secara budaya, Indonesia adalah kolektifis yang kerap mementingkan harmonisasi.

Bagi masyarakat, keaktifan dalam berekspresi dan mengungkapkan pendapat sebaiknya disambut dengan lebih aktif memanfaatkan ruang publik yang tersedia. Bagi politisi, ada baiknya memperhatikan pertanyaan Wallace ini: “bisakah saya dengan bebas mengakui kekuatan dan bukti serta argumen yang bertentangan dan masih mengajukan sebuah pendapat yang menampilkan keyakinan saya?”

**Kelima**, penerapan hukum. Penerapan etika politik sebaiknya didasari hukum. Masyarakat terdiri dari kelompok-kelompok yang mungkin sekali mempunyai kepentingan berlawanan. Politisi, dibantu oleh pengawasan masyarakat, sebaiknya mampu memfasilitasi dan mengatur kepentingan-kepentingan kelompok dengan membangun institusi-institusi yang adil.

Pengeksklusifan pada suatu kelompok dapat membuahkan keberuntungan bagi yang satu dan kemalangan bagi yang lain. Pengelolaan hukum dengan prosedur yang baik, dapat mengontrol dan menghindarkan semaksimal mungkin penyalahgunaan. Keadilan tidak diserahkan kepada politisi, tapi dipercayakan kepada prosedur yang memungkinkan pembentukan sistem hukum yang menjamin pelaksanaan keadilan. Jadi ketika politisi melakukan pelanggaran, prosedur hukum secara otomatis dan transparan, dapat diberlakukan pada politisi, tanpa adanya rekayasa.

**Keenam**, mengurangi privasi. Salah satu upaya pelaksanaan etika politik, menurut Dror, Yahezkel. (1967), adalah dengan mengurangi privasi pejabat negara. Menurutnya, para pejabat sesungguhnya bukan warga negara biasa. Mereka memiliki kekuasaan atas warga negara, dan bagaimanapun, mereka merupakan representasi dari warga negara. Perbedaan-perbedaan signifikan antara pejabat negara dan warga negara membuat berkurangnya wilayah kehidupan pribadi (*privacy*)

para pejabat negara. Karenanya, privacy pejabat negara tidak harus dijaga, bila perlu dikorbankan untuk menjaga keutuhan demokrasi dan menjaga kepercayaan warga negara. Kebijakan-kebijakan politik yang diambil, sebesar atau seluas apapun, sedikit banyak berpengaruh bagi kehidupan warga negara.

Jadi layakkah bila masyarakat tahu secara detail, mengenai kehidupan pejabat-pejabat negara. Pengetahuan tersebut merupakan bagian dari garansi dan kontrol publik yang membuat warga negara menaruh kepercayaan pada pejabat negara yang telah dipilihnya.

Warga negara haruspunya keyakinan bahwa pejabat negara yang dipilihnya benar-benar memiliki fisik yang sehat dan pribadi yang jujur. Meski orang mungkin berubah, namun perlu ada jaminan awal bahwa politisi tersebut berpotensi untuk tidak mempergunakan kekuasaan dan kewenangan untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan kelompoknya.

**Ketujuh**, beriman. Penerapan etika politik dapat berjalan dengan mulus, bila semua pihak menyangandarkan keyakinan pada agama. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, hendaklah menjadi jiwa dalam kehidupan tiap individu. Etika dan moral politisi akan rusak ketika tidak dihubungkannya agama dengan politik. Padahal, keduanya adalah kesatuan integral bagai jiwa dan raga.

Iman, adalah percaya pada Tuhan. Bila politisi mempercayakan diri pada Tuhan sebagai pemilik

dirinya, tempat kembalinya, pengatur manusia, pemberi amanah, penguasa keputusan hidup dan tempat berawal dan berakhirnya segala sesuatu, diharapkan politisi memiliki arahan yang terbenar.

**Kedelapan**, terbukanya ruang publik. Perlu diperbanyak ruang publik yang memberi kesempatan politisi dan masyarakat saling komunikasi. Wadah seperti the Fatwa Center (tFC) ini, adalah salah satu upaya real menyediakan akses bagi interaksi tadi. Terbukanya kesempatan berbagai antar tokoh, politisi, media, akademisi, birokrat, mahasiswa dan masyarakat lainnya memberi penyegaran-penyegaran edukatif pada semua pihak. Selain itu mengurangi prasangka atau peluang terjadinya pelanggaran etika politik. Wadah seperti tFC juga diharapkan: 1) dapat memberi ruang terbuka pada peningkatan rasional dan daya kritis publik. 2) mempersiapkan calon politisi untuk menjadi politisi beretika, 3) mengingatkan politisi untuk beretika.

Dalam memahami konteks diatas tersebut, maka semua pihak akan diuntungkan. Politisi yang beretika, diuntungkan dengan adanya masyarakat yang terdidik. Masyarakat juga diuntungkan, dengan politisi yang beretika. Pada masyarakat yang tidak terpelajar atau terbelakang, maka politisi yang tidak beretika masih tetap ada dan ongkos sosial juga tinggi, diantaranya: banyaknya intrik, masyarakat dikorbankan, kemajuan Indonesia juga tidak signifikan.

## 7. Kesatuan politik

Semua orang dalam berkompetisi selalu ingin menjadi pemenang. Tak hanya dalam permainan olah raga, apalagi dalam permainan politik. Hans J Morgenthau mengistilahkan esensi politik adalah *the struggle for power*, perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan. Hasrat ini lantas mendorong orang melakukan berbagai upaya hingga menghalalkan berbagai cara. Tak banyak orang yang saling menghargai di saat rivalitas kian memanas. Karena itu, muncul peragaan aneh dari mereka yang tak dapat menerima kekalahan, dari sakit jiwa hingga kehilangan nyawa. Penulis acap menyebut fenomena ini sebagai “gila politik” atau “politik gila”. Tipis perbedaan diantara keduanya. Sudah waktunya bangsa ini belajar menerima kekalahan sebagai konsekuensi kompetisi di ruang demokrasi. Sebab, itulah salah satu ukuran demokrasi. Yang lebih penting, demokrasi tak berarti tanpa saling menghargai. Artinya, sisi rivalitas mesti dijadikan sesuatu yang wajar, dan penghargaan atas perbedaan ini akan mampu menciptakan kompetisi sehat ditengah panasnya suhu politik

Apa yang dilakukan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) patut diapresiasi sebagai bagian dari pembangunan iklim demokrasi di Indonesia. Ihwalnya, setelah Rapat Pimpinan Nasional (Rapimnas) khusus partai Golkar memutuskan

untuk mencalonkan Jusuf Kalla (JK) , SBY-JK berbicara secara personal, yang intinya Dua hal. Pertama, berkomitmen menuntaskan jalannya pemerintahan hingga Oktober waktu itu dengan sebaik mungkin. Kedua, berkesepahaman untuk saling berkompetisi secara sehat.

SBY juga memberikan ucapan selamat kepada JK sebagai kompetitornya dalam pemilihan presiden (pilpres). Hal serupa dilakukan Barack Obama. Bedanya Obama merangkul John McCain setelah pilpres. Obama, sebagai presiden terpilih AS, mengajak mantan rivalnya itu membicarakan rencana kerja sama menghadapi krisis keuangan dan tantangan nasional lainnya.walau berbeda, esensinya sama, yaitu pentingnya kesantunan politik dalam menyuburkan iklim demokrasi.

Dialog antar kepentingan yang terjadi antara SBY dan JK yang memegang amanat mengomandani pemerintahan mesti dievaluasi sebagai terapi atastapak tilas proses demokrasi langsung di Indonesia yang masih berwarna politik balas dendam dan anarkisme. Pada saat bersamaan, ini menjadin pelajaran berharga bahwa berbagai keputusan politik sudah saatnya dihargai sebagai keputusan demokrasi. Inilah gambaran politik inklusif sebagai strategi menopang kedewasaan berdemokrasi bangsa. Paling tidak, ia harus diawali dari sejauh mana menata mentalitas para pemimpin menerima kekalahan politik.

Karenanya, pertama dan utama, politik inklusif akan berkembang oleh faktor kepemimpinan. Pada konteks ini, kepemimpinan yang baik (*good leadership*) lebih terkait dengan kapasitas dan kapabilitas kolektif untuk mengompromikan dan mempersatukan berbagai disparitas sosial. Kapasitas tersebut tidak harus bertumpu pada individu tertentu, namun dapat juga dalam bentuk kapasitas organisasi maupun gerakan. Dengan ungkapan lain, regenerasi kepemimpinan yang moderat sekaligus pluralis membutuhkan suatu *capacity building* yang mendukung orientasi tersebut. Krisis kepemimpinan yang sekarang melanda berbagai organisasi maupun kelompok sosial berpengaruh terhadap proses konsolidasi demokrasi dan cita-cita tatanan sosial yang inklusif dan pluralis.

Ditilik dari aspek legitimasi, sesungguhnya pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mampu memengaruhi, mengarahkan, dan mengajak masyarakat dengan spektrum yang luas. Pemimpin seperti inilah yang memiliki legitimasi massal dalam praktik demokrasi. Dalam aspek manajerial, pemimpin sesungguhnya orang yang mampu bergerak menuju tujuan bersama, bukan pemimpin yang suka memerintah kepada bawahannya atau mantan rivalnya.

Dari apa yang terjadi antara SBY dan JK, dapat dipetik tiga pelajaran berikut. Pertama, pembelajaran demokrasi. Selama ini kepemimpinan bangsa ini masih jauh dari idealita dan etika seperti itu.

Runtuhnya rezim, katakanlah dari orde lama ke Orde baru, dan selanjutnya ke Orde Reformasi, bahkan dalam rezim transisi menuju pelembagaan demokrasi dewasa ini, warna “ politik balas dendam ” tidak dimungkiri.

Pada posisi ini, pembelajaran politik dari dialog SBY-JK menjadi semacam percontohan etika kepemimpinan. Dilihat dari aspek partisipasi, dialog antar kepentingan dijadikan alat untuk menjauhkan diri dari “pemenjaraan rival” yang selama ini dipraktikkan karena alasan powerphobia. Karena itu seluruh potensi yang dimiliki oleh rivalnya tak boleh dikubur.

Sebaliknya, didayagunakan demi kepentingan bangsa ke depan. Itulah makna “menang tanpa ngasorake” dalam falsafah Jawa. Jadi, memimpin adalah mengajak, bukan memerintah. Kedua, penghargaan atas diferensiasi kepentingan. Dalam politik, perbedaan kepentingan dan persaingan merupakan situasi wajar yang dihadapi semua bangsa dalam berdemokrasi. Karenanya, mesti dipahami bahwa berbeda jalan politik bukan berarti bermusuhan. Ketiga, hadirnya politik inklusif. Ia menghindari aspek *win-lose solution* (menag-kalah), sekaligus menolak kontestasi politik sebagai rivalitas dalam peperangan yang masih berprinsip siapa kalah, dia harus tunduk, dan siapa menang dialah yang berkuasa.

Politik Inklusif menghindari pula yang disebut *zero sum game* (nol sama) sebagai ekspresi

ketakrelaan enerima kekalahan. Karakter inklusif dalam demokrasi mengedepankan aspek winwin solution (sama-sama menang). Pihak yang menang akan menghargai rivalnya dan mengajak bekerja sama dalam berbagai kebijakan struktural.

Sebaliknya, pihak yang kalah menerima kemenangan rival politik dan mengakui supermasi kepemimpinannya. Dengan begitu, masing-masing pihak akan merasa sama-sama menang. Dengan itu pula tercipta agregasi kepentingan dengan semua elemen rakyat. Politik inklusif memberdayakan rakyat dengan memberi kesempatan menyatakan pendapat untuk memberi masukan.

Tak mebedakan siapapun dan apapun profesinya, politik inklusif memberikan inspirasi melampaui batas (*beyond the limit*) demokrasi kultural dan struktural. Biasanya seorang penguasa enggan menyapa dan mengakrabkan diri dengan rakyat. Tetapi tipe pemimpin dengan pola politik inklusif akan senantiasa terbuka terhadap siapapun dan selalu berorientasi solutif terhadap perbedaan.

Disisi lain, terwujudnya rivalitas produktif. Memaknai kontestasi politik sebagai bagian dari sebuah proses demokrasi yang baik menang maupun kalah, harus diterima secara sportif. Rivalitas produktif mendorong pemenang menghargai yang kalah dan mengajaknya bekerja bersama dalam agenda kedepan. Sebaliknya, yang kalah menerima apapun hasilnya, sembari mengakui supermasi pemenangnya. Di titik ini, tidak ada politik balas

dendam maupun politik balas jasa. Sebaliknya, politik kerukunan dan kebersamaan sebagai bentuk kedewasaan berdemokrasi. Memang tidak mudah membangun demokrasi bangsa ini.

Apalagi demokrasi negeri transisi di tengah kronisnya permasalahan. Memang tidak mudah menjadi pemimpin yang mengayomi dalam masyarakat yang plural. Semua pihak bertanggung jawab mengemban misi politik inklusif, khususnya di *domain style of leadership*.

## **8. Etika Politik Islam**

Islam, politik dan kekuasaan bukan barang terlarang, melainkan dianjurkan sejauh sejalan dengan dan untuk menjalankan visi-misi kehabaan dan kekhilafahan. Dengan politik dan kekuasaan, tugas khilafah dapat dijalankan lebih kongkret dan efektif. Bahkan politik dan kekuasaan, deikian ideal islaminya, merupakan instrumen atau media paling efektif untuk mendakwahkan dan menegakan pesan-pesan Islam.

Rasulullah SAW sendiri, kenyataan sejarah, berhasil gemilang menyebarkan dan menegakkan supermasi Islam setelah beliau membangun dan memegang kekuasaan politik bersama Negara Khilafah Islam al-Madinah al-Munawarrah. Tepat sekali apa yang dikatakan oleh Ibn Khaldun, “Umat atau masyarakat itu cenderung dan figur penguasa sangat penting dan memainkan peran strategis di

dalam Islam. Islam maju dan kuat, demikian kenyataan historis, tidak terlepas dari dukungan kekuasaan politik.

Umat Islam dianjurkan berpolitik dan harus memegang kekuasaan adalah pasti. Namun, bagaimana kekuasaan itu diraih sesuai dengan etika islami dan harus dijalankan sesuai dengan visi-misi kehambaan dan keislaman, adalah sesuatu yang perlu bukti. Di dalam aqidah tauhidiah islamiah, Allah adalah penguasa Mutlak, segala kekuasaan ada dalam genggamannya, Allah bebas memberikan atau mencabut kembali kekuasaan dari siapa saja yang dikehendaki-Nya. Dengan kekuasaan yang dianugerahkan seseorang menjadi mulia, dengan kekuasaan itu pula seseorang dapat tercampak hina (lihat Q.S 3:26)

Kekuasaan adalah nikmat yang dapat membuat seseorang menjadi mulia dan terbuka jalan menuju surga. Tetapi nikmat ini dapat berubah menjadi niqmat, bala, yang dapat membuat seseorang menjadi hina dina dan dalam ancaman kawah neraka. Kekuasaan yang lekat “demikian realitas kekinian” bagaikan jalan tol menuju kaya dan mulia, sekaligus jalan tol menuju pintu penjaradan terhina. Maka berhati-hatilah dalam menghadapi kekuasaan, ada amanat berat yang harus ditunaikan. Sebaiknya katakan “Tidak” sebelum bilang “Ya”, jangan katakan “Ya” sebelum bilang “Tidak”. Segala kekuasaan ada dalam genggamannya Allah. Maka cara yang utama untuk menghadapi kekuasaan adalah berdo’a dan

memohon langsung kepada Sang Pemiliknya. Bermohonlah kepada Allah melalui ketaatan dan kesalehan. Salat Tahajud, misalnya adalah salah satu cara dan media utama yang seyogyanya dilakukan para hamba (Lihat Q.S 17:79-81)

Secara teologis islami, seseorang diperintahkan memohon dan meminta suatu kekuasaan atau kedudukan hanya kepada Allah, bukan meminta kepada sesuatu atau seseorang yang salah. Berdoa dan berusaha dengan tekun, jangan meminta kepada para dukun. Si dukun atau paranormal tidak akan pernah menghantarkan seseorang kepada kekuasaan, melainkan dapat berakibat fatal menyeret seseorang kepada kemusyrikan.

Disamping tekun tidak bosan berdoa, manusia yang bercita-cita meraih kekuasaan wajib berusaha sesuai nilai-nilai etika islami. Modal utama dan paling mendasar menjadi pemimpin adalah kualitas dan integritas individual. Pemimpin islami sejati tidak akan pernah meminta-minta apalagi mengemis untuk dipilih atau diangkat menjadi pemimpin. Kalau terpilih, itu karena memang “dia” yang layak dipilih.

Rasulullah menjadi pemimpin dan penguasa politik semata-mata karena kualitas dan integritas individualnya yang tiada bandingnya. Seorang pemimpin atau penguasa Islami lebih berjanji kepada diri sendiri untuk komit melaksanakan amanat, bukan mengobral seribu janji kepada masyarakat. Umar Ibn al-Khattab misalnya, ketika dibaiat

menjadi khalifah, bertekad untuk menjalankan amanah sesuai dengan hukum Allah, lalu dia meminta kepada umat untuk selalu mengingatkan bahkan menghukum dirinya apabila ternyata kelak ia menyimpang dari hukum Ilahi dalam menjalankan roda kepemimpinannya. Maka kalau ingin dipilih menjadi pemimpin atau penguasa, tunjukkan kemuliaan dan jati diri serta perlihatkan seribu prestasi. Jangan menjajakan seribu janji bagai menumpahkan air di daun keladi. Bangun sillaturahim, perkenalkan dan sosialisasikan rencana perbaikan yang akan diperjuangkan. Yakinkan umat bahwa anda adalah calon pemimpin yang jujur, amanah, dan komit menepati janji.

Di saat jabatan kepemimpinan sangat diminati, maka semangat kompetisi pasti tinggi, kemungkinan menang dan kalah pasti terjadi. Dalam suasana kompetisi penuh ambisi ini, persaingan tidak sehat dan tidak bersahabat sangat mungkin terjadi, lalu seseorang menempuh seribu cara, merancang sejuta muslihat untuk menjatuhkan lawan yang dianggap saingan berat.

Kekuasaan sepenuhnya milik Allah. Karenanya, ironis dan nista bila ada manusia lancang menawarkan dan menjual belikan kekuasaan, yang bukan miliknya. Adalah suatu kedurhakaan yang tak terperikan, ketika seorang manusia lancang merasa memiliki kekuasaan yang merupakan milik Tuhan dan memperjualbelikannya. Meperjual belikan kekuasaan, *money politic*

apapun nama dan bentuknya, jelas perilaku nista yang diancan dengan neraka, Al-Rasyi wa al-Murtasyi fi al-Nar (Yang memberi dan penerima suap sama-sama dalam neraka) (HR Muttafaq).

Ambisi akan kemenangan dalam sebuah kompetisi merebut kursi kepemimpinan, tidak jarang pula membuat seseorang mulai dengan kasak kusuk menebar seribu prasangka, mengorek-ngorek aib atau cela sesama saudara, dan mengobrol kesalahan lawan saingan. Tindakan dan cara semacam ini, demikian Al-Qur'an adalah sangat tercela dan berbuah dosa. Pelakunya ditamsilkan sebagai pemakan daging bangkai, karena kemenangannya dengan cara membunuh character building lawan saingan.

Cara-cara tercela saling mencari aib dan kesalahan ini dilakukan dan dibudayakan, dikhawatirkan wacana demokrasi, berupa pilkada langsung, akan ditinggalkan oleh masyarakat yang bermatrabat. Boleh jadi masyarakat akan antipati dan memandang proses pemilihan sebagai permainan deokrasi belaka, karena mereka hanya ditawarkan seseorang calon pemimpin yang "jelek di antara yang terjelek", tidak pernah ditawarkan calon pemimpin yang "terbaik di antara yang baik".

Berkuasa atau tidaknya seseorang tergantung kepada qudrah dan iradah Allah. Oleh sebab itu, siapapun yang sukses meraih kekuasaan, jangan takabur dan lupa bersyukur. Sebaliknya, siapapun yang gagal dalam kompetisi meraih kekuasaan tidak

usah merasa hina dan putus asa, tetap berlapang dada seraya tidak alpa memetik hikmah dari kegagalannya. Sangat mungkin, ada seribu ujian di hadapan kesuksesan dan ada seribu kebaikan dibalik kegagalan.

Persoalan etika politik adalah sesuatu yang sangat penting dalam Isla, karena berbagai alasan. Pertama, politik itu dipandang sebagai bagian dari ibadah, karena itu harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip ibadah. Isalnya, dalam berpolitik harus diniatkan dengan lillahi ta'ala. Dalam berpolitik, kita tidak boleh melanggar perintah-perintah dalam beribadah, karena pelanggaran terhadap prinsip-prinsip ibadah dapat merusak "kesucian" politik.

Kedua, etika politik dipandang sangat perlu dalam Islam, karena politik itu berkenaan dengan prinsip Islam dalam pengelolaan masyarakat. Dalam berpolitik sering menyangkut hubungan antar manusia, misalnya saling menghormati, saling menghargai hak orang lain, saling menerima dan tidak memaksakan pendapat sendiri. Itulah prinsip-prinsip hubungan antarmanusia yang harus berlaku didalam dunia politik.

Keberadaan masyarakat dan negara merupakan hal yang sangat penting dan mutlak dalam Islam. karena itu, beberapa para ahli fikih politik islam mengemukakan adalah suatu kewajiban bagi orang Islam mendirikan negara. Dengan adanya negara bisa diciptakan sebuah keteraturan

kehidupan masyarakat yang baik, sehingga pada gilirannya umat Isla bisa menyelenggarakan ibadah-ibadahnya dengan baik pula.

Hubungan antar masyarakat dan penyelenggaraan negara tidak sesuai dengan ajaran-ajaran Islam, maka yang akan muncul adalah kekacauan dan muncul anarki yang sangat dikecam oleh para ulama. Kekacauan dan anarki dalam suatu masyarakat dan negara dapat mengganggu penyelenggaraan ibadah.

## **9. Etika Memilih Elite Politik**

Memilih seorang pemimpin alias mencoblos dalam pemilihan umum (pemilu) adalah hak setiap individu atau warga. Namun, menjelang pemilu 2004 ini, sebagian masyarakat mencoba melakukan pemboikotan pemilu. Gerakan boikot pemilu ini kemudian dikenal sebagai golongan putih atau golput. Fenomena golput bukan hal baru dalam sejarah perpolitikan Indonesia.

Gerakan golput sebenarnya telah dimulai pada pemilu 1971. Ketika itu, pemilu yang diselenggarakan pemerintah Orde baru tersebut diikuti 10 partai politik (parpol), yang justru “direstui” oleh rezim Soeharto. Dan, setelah pemilu 1971, jumlah parpol yang boleh hidup di dunia politik Indonesia menjadi 3 parpol: PPP, Golkar, dan PDI. Munculnya gerakan golput pada pemilu 1971

tersebut, karena pemerintah dianggap melanggar dan gagal dalam membangun asas-asas demokrasi.

Belakangan ini, ketika masyarakat Indonesia hendak menghadapi pesta demokrasi (pemilu) 2004, fenomena golput kebal dibicarakan. Memang, sejak 1998 lalu, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan menuju demokrasi. Partai politik didirikan dengan jumlah yang cukup banyak. Namun, banyaknya partai politik itu tidak dibarengi dengan kualitas elite alias pemimpin politik, yang kemudian dikenal dengan gerakan antipolisi busuk. Dan, golput pun kembali menjadi pilihan alternatif. Artinya, munculnya gerakan golput pada pemilu 2004 ini, karena masyarakat atau elite politik gagal memberikan alternatif pemimpin yang baik, jujur, dan akhlaqul karimah

Yang menjadi masalah, kalau memang ada golput di dalam masyarakat, lalu kepada siapa kita menyerahkan urusan negara ini, dan mekanisme apa yang akan dilakukan dalam suatu pemilihan pemimpin?

Sebenarnya didalam golput sendiri ada persoalan bagi masyarakat. Bahkan, tidak hanya golputnya yang menjadi masalah, tetapi ada yang lebih substansial, yaitu mekanisme apa yang bisa menyelamatkan negara untuk menciptakan keamanan, kenyamanan, ketertiban politik, dan lain-lain.

Islam menyayangkan sikap-sikap golput atau tidak berpartisipasi dalam pemilihan pemimpin.

Sebagai agama rahmatan lil'alam, Islam sangat mementingkan suatu kepemimpinan dalam sebuah negara. Bahkan, setelah Nabi Muhammad wafat timbul persoalan politik yang berkaitan dengan pergantian kepemimpinan. Mekanisme pemilihan pemimpin memang tidak ada pada zaman Rasulullah. Nabi Muhammad SAW tidak memberikan pedoman khusus atau model-model kepemimpinan bagi umat Islam.

Selama beberapa tahun sepeninggal Rasulullah, umat Islam mengalami beberapa model kepemimpinan, antara lain, kepemimpinan model khilafah dan dinasti. Belakangan ini, dinamika politik semakin berkembang, dan muncul bentuk-bentuk negara, seperti republik, aristokrasi, dan lain-lain. Dinamika politik yang luar biasa itu didorong oleh semangat teologi Islam, yang menyebutkan bahwa "Hai, orang-orang yang beriman. Taatilah Allah dan taatilah Rasul(Nya), dan ulil amri diantara kamu." (Q.S Al-Nissa [4]:59)

Realitas politik dan adanya semangat teologi Islam tersebut mendorong para filosof dan para ahli etika politik Islam untuk membuat aturan-aturan pemilihan seorang pemimpin pemerintahan demi terwujudnya negara ideal dalam beberapa karya tulis. Misalnya, Al-Farabi dalam karyanya, *Al-Madiinah Al-Faadhilah*, Ibnu Maskawih dalam bukunya *Tahziib Al-Akhlak*, dan Al-Mawardi dalam karyanya *Al-Ahkaam Al-Shultaniyyah*. Ini artinya, para pemikir Islam menyadari betapa Islam

memperhatikan dalam menciptakan dan mengembangkan negara ideal.

Memasuki abad 20 ini, umat Islam tetap dan terus dituntut untuk mendirikan sebuah negara ideal. Untuk merealisasikan tuntutan itu, umat Islam dihadapkan pada beberapa pilihan sistem politik, antara lain demokrasi. Demokrasi merupakan salah satu mekanisme untuk memilih seorang pemimpin. Meskipun beberapa negara Islam telah menjalankan proses demokrasi, dan belum berhasil, tetapi mekanisme demokrasi tetap diandalkan sebagai mekanisme yang baik. Sebab, didalam mekanisme demokrasi terdapat sistem *check balance*-nya, memperkuat *civil society*, mewujudkan *good governance*, taushiyah, dan lain yang selalu berproses dan membutuhkan kesabaran, ketangguhan, dan lainnya untuk bisa maju ke depan.

## 10. Reformasi dan Etika Politik

Reformasi yang digulirkan pada tahun 1998 telah membawa harapan besar, antara lain tumbuhnya kehidupan politik termasuk kehidupan demokrasi yang sehat, penyelenggaraan negara yang baik, bersih, dan stabil, supermasi dan penegakkan hukum, pemberantasan KKn, otonomi daerah, kebebasan pers yang bertanggung jawab, dan terwujudnya profesionalisme TNI dan Polri yang tidak berfungsi lagi.

Namun segala harapan tersebut belum sepenuhnya terwujud, bahkan masih jauh dari harapan. Orde reformasi yang diharapkan menjadi orde masyarakat yang terbaik dan menggambarkan nilai-nilai “seharusnya”, masih mengalami banyak hambatan. Salah satu penyebabnya adalah karena para pelaku politik (dan ekonomi) telah mengabaikan prinsip moral dan etika politik dalam sepak terjangnya.

Jika politik diartikan sebagai cara yang bijak dan cerdas untuk mencapai tujuan bersama bangsa, dalam kenyataannya pada saat ini belum menjadi kenyataan. Jika politik dimaksudkan sebagai perjuangan demi gagasan-gagasan untuk kepentingan bersama masyarakat, tetapi nampaknya justru kepentingan pribadi atau kelompok elite politik yang lebih menonjol yang tidak peka atas nasib rakyat banyak.

Politik memang untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan, masalahnya kekuasaan itu digunakan untuk apa dan siapa. Politik juga merupakan seni untuk mengabadikan diri manusia seperti dikatakan oleh Hannah Aendt. Masalahnya pengabdian diri bersifat positif atau negatif. Apakah melahirkan citra baik atau justru melahirkan citra jahat.

## **11. Ekses Politik Reformasi**

Reformasi telah melahirkan kebebasan. Namun, banyak yang lupa bahwa kebebasan ada batasnya demi kepentingan bersama masyarakat. Lagi pula kita tidak menganut paham individualisme dan liberalisme. Jika kebebasan tidak ada batasnya, akan hilang kebebasan itu sendiri karena dihisap oleh hawa nafsu yang bisa mengakibatkan *chaos* dan anarki dan malah bisa melahirkan “*doomday*”. Kebebasan seharusnya tidak dikendalikan oleh hawa nafsu untuk memenuhi tujuan sesaat dan untuk memenuhi kehidupan dunia semata yang melupakan tujuan jangka panjang dan tujuan akhir hidup, apalagi merugikan masyarakat.

Kemampuan intelektual yang diperlukan untuk memecahkan masalah logika dan rasional, setiap manusia harus memiliki kecerdasan emosional untuk melihat sesuatu dengan mata hati dan perasaan, memahami perasaan diri sendiri dan orang lain, membangun empati, kepedulian sosial, solidaritas, interaksi sosial yang tinggi, dan bersikap empirik.

Lebih penting lagi adalah orang yang harus memiliki kecerdasan spritual yang membimbing pada suara hati nurani yang jernih dan mengarahkan kepada al nafsu al mutmainah, memberikan kekuatan moral, memebrikan kepastian tentang sesuatu yang baik dan yang buruk, serta menyeimbangkan antara hubungan dengan Tuhan dan antara sesama manusia untuk menempatkan perilaku dan hidup dalam konteks makna dan nilai,

agar hidupnya lebih bermakna, selamat di dunia dan akhirat.

Orang yang memiliki kecerdasan dan kekuatan spiritual, seluruh perbuatannya ditujukan *Subhaanahu Wa Ta'aala*. Tidak menghiraukan pujian orang lain karena perbuatannya bukan ditujukan untuk mendapatkan pujian. Mereka yakin Allah mengetahui perbuatannya dan akan memberi balasan. Mereka mencari karunia dan keridhoan-Nya untuk meraih kebahagiaan di dunia dan akherat. Jika hal ini dapat terwujud pada semua orang, termasuk politisi, alangkah indahnya kehidupan karena manusia akan selalu berbuat baik, jujur, berbudi pekerti luhur, bekerja keras, berdisiplin, bersemangat tinggi, dan berakhlak mulia.

Pada saat ini banyak pelaku politi (dan ekonomi) yang tidak menyadari atau mengabaikan hakekat tujuan hidup, tujuan bermasyarakat, dan tujuan bernegara sehingga membuat kondisi sangat memprihatinkan. Pada tahun lima puluhan, Bung Hatta pernah menggambarkan perilaku para politisi antara lain sebagai berikut : “Segala pergerakan dan semboyan diperalat mereka, partai-partai ditungganginya untuk mencapai kepentingan mereka sendiri. Maka, timbulah anarki dalam politik dan ekonomi, kelanjutannyakorupsi dan demoralisasi merajalela“ Bryant, Coralie & White, Louis G.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Bryant,., Coralie, Louise G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES

Apakah gambaran itu juga cocok dengan kondisi saat ini? Jawabannya bisa didapat jika dicermati antara lain bagaimana kehidupan politik (dan kepartaian); bagaimana perilaku politisi dan cara meraih kekuasaan serta untuk apa kekuasaan digunakan; bagaimana kehidupan ekonomi. “politik uang”, KKN; bagaimana kepatuhan terhadap hukum, tatakrama dan ketaatan pada moral dan etika.

Banyaknya penyelenggara negara yang melakukan KKN, masih maraknya “politik kekerasan”, kebringasan, dan praktik “politik uang,” merupakan beberapa contoh saja. Ini juga mengindikasikan bahwa penegakan hukum belum sepenuhnya berhasil, bahkan masih banyak aparat penegak hukum sendiri tidak bersih yang melanggar hukum. Sementara otonoi daerah yang dimaksudkan untuk mensejahterakan rakyat masih banyak menimbulkan permasalahan yang terkadang justru merugikan rakyat. Walaupun begitu, harus diakui jugamasih banyak yang memiliki hati nurani yang dapat berfungsi baik, memiliki moral dan etika dalam berpolitik, dan befikir dalam skala jangka panjang.

Pada hakekatnya, kejahatan dan perilaku yang menyimpang dapat terjadi jika ada persentuhan antara niat dan kesempatan. Oleh karena itu, walaupun pencegahan dan penindakan secara fisik sangat diperlukan, tidak boleh dilupakan upaya menghilangkan niat berbuat dan berperilaku jahat atau tidak benar.

Di sinilah perlunya masalah moral dan etika diketengahkan. Moral merupakan nilai yang menentukan baik-buruk, benar-salah, yang akan dirasakan oleh manusia yang meyakini hidup ini punya makna. Moralitas adalah norma atau standar tingkah laku yang didasarkan atas pertimbangan benar-salah, baik-buruk.

Persoalan moral adalah bagaimana manusia menahan diri sendiri, menunda kesenangan atau keinginan dan tidak hanya mementingkan diri sendiri. Lain halnya dengan binatang yang tidak bisa mengendalikan diri, karena binatang tidak memiliki moral. Moral bersifat normatif dan imperatif yang diungkapkan dalam kerangka baik dan buruk yang dianggap sebagai nilai mutlak atau transenden, yaitu keseluruhan dari kewajiban-kewajiban manusia. Moral mengacu pada baik buruknya manusia terkait dengan tindakannya, sikapnya, dan cara pengungkapannya.

Moral merupakan hal yang harus dilakukan manusia. Moral menunjuk kualitas dan martabat kepribadian manusia. Tingkat moral merupakan harkat dan martabat manusia secara normatif. Pribadi yang dapat menegakkan kebenaran dan keadilan sebagai kebajikan, serta menegakkan hak asasi yang seimbang dengan kewajiban asasi adalah contoh manusia yang memiliki kesadaran moral, merupakan pemeliharaan sistematis tentang moralitas atau menyangkut upaya menjadikan moralitas sebagai landasan berperilaku.

Islam bisa menyebutnya akhlak sebagai pranata perilaku yang didasarkan pada nilai ihsan, nilai iman, dan nilai Islam. Sering dikenal akhlakul karimah yang bersumber pada nilai Ilahiah (al-Qur'an dan Sunnah) yang mengatur ibadah dan mu'amalah, dan nilai duniawi yang tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan sunnah Rasul. Menurut etika Islam, akhlak harus berkualifikasi ihsan untuk mencapai al-Islam. pentingnya akhlak mulia itu sesuai dengan Hadist Rasulullah SAW "Sesungguhnya tidaklah aku diutus kecuali untuk menyempurnakan keutaman akhlak"

Etika politik merefleksikan kualitas moral para pelaku politik dan sekaligus masalah tatanan hidup kemasyarakatan, hukum, keadilan, karena etika politik akan berpegang pada nilai-nilai, norma, etik, dan moral. Etika politik melandaskan pada nilai keluhuran dan moral, dan tidak bertolak dari pandangan Machiavelli yang dijuluki *teacher of evil* karena membolehkan cara-cara yang jahat untuk mencapai tujuan.

Etika politik merupakan abstraksi moral untuk memberi arti bagi kehidupan politik, yang pada gilirannya akan memacu berfungsinya hati nurani para pelaku politik yang dimanifestikan dalam tindakan. Etika politik menunjukkan tentang baik-buruk, benar-tidaknya tingkah laku dan tindakan politik, sekaligus menyoroti kewajiban-kewajiban pelaku politik yang harus diikuti agar bersikap dan

berperilaku benar, lurus, bersih, terpuji, dan konsisten memperjuangkan kesejahteraan rakyat.

Ada tiga dimensi etika politik, yaitu tujuan politik, sarana, dan tindakan politik Crozier, Michael, (1964),<sup>97</sup> Tujuan dapat dilihat misalnya apakah ada upaya mencapai kesejahteraan rakyat (bukan pribadi), kedamaian (bukan kebringasan, kekerasan, chaos dan anarki), keadilan (bukan ketimpangan), kebebasan (bukan pengekanan dan penekanan). Indikasinya akan terlihat seberapa jauh substansi pencapaiannya. Sedangkan dimensi sarana untuk mencapai tujuan dapat dilihat dalam sistem politik yang berlaku, adanya good governance and clean government, tersedianya aturan yang baik, dan sebagainya. Dimensi tindakan dapat dilihat pada tindakan para politisi yang pencapaiannya terletak pada rasionalitas tindakan politik dan pendasarannya pada moralitas dan harus memperhitungkan berbagaisegi yang tidak melukai hati rakyat dan rasa keadilan tetapi untuk kesejahteraan rakyat.

Reformasi yang diharapkan dapat mewujudkan kehidupan demokrasi yang sehat, ternyata belum dapat menampakkan substansi dan rasionalitasnya. Demokrasi mengenal etika agar dapat berlangsung dengan sehat dan berkeadaban yang mengetengahkan pentingnya nilai-nilai keadaban

---

<sup>97</sup> Crozier, Michael, 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*, London, Tavistock Publication.

(*civility*) dikukuhkan dalam praktik kehidupan demokrasi. *Civility* merupakan suatu konsep pembangunan politik yang mengetengahkan kesopanan, moral dan etika dalam kehidupan demokrasi.

Etika Demokrasi menuntut saling menghormati dan menghargai, santun dan beradab dalam memberikan kritik, menuntut pengorbanan bagi orang lain dan menuntut terciptanya kehidupan moral dan mengikuti norma-norma yang berlaku. *Civility* mengharuskan adanya kesetaraan, dialog, kompromi, dan toleransi, serta tidak ada satu pihak pun yang berhak memaksakan kehendaknya, tetapi menuntut sikap empati dan berfungsinya hati nurani yang terwujud dalam perilaku politik yang santun.

Sedangkan Kaisiepo, Manuel, (1987)<sup>98</sup> menunjukkan unsur-unsur karakter yang demokratis antara lain resiprositas, toleran, fleksibel, dan terbuka. Demokrasi juga mengembangkan partisipasi dan kebebasan (bukan “kebablasan”) tetapi tetap dapat menciptakan stabilitas yang dinamis dan akuntable.

Dalam membangun moral dan etika politik, para pemimpin dan elite politik harus dapat dijadikan sebagai teladan, menjadi sosok yang dapat memberi contoh dan menjadikan dirinya sebagai contoh yang bermoral dan beretika dalam bersikap dan berperilaku.

---

<sup>98</sup> Kaisiepo, Manuel, 1987. Dari Kepolitikan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik Indonesia, Jurnal Politik 2, Jakarta, Gramedia.

Pemimpin dan elite politik harus bisa menunjukkan dan memulai dari dirinya sendiri (*ibda bi nafsik*).

Sementara itu, dalam memilih pemimpin dan elite politik kriteria dari segi moral dan etika juga harus dikedepankan. Partai politik yang memiliki peran penyiapan kader-kader pemimpin politik dan harus memperjuangkannya untuk menempati jabatan politik, harus melakukan seleksi yang ketat dalam rekrutmen dengan kriteria yang jelas dan tegas dari segi maralitas, adil, jujur, dan transparan.

Partai politik harus menjauhi praktik yang tidak bermoral dan tidak beretika, misalnya “menjual” atau “meminjamkan” partai untuk kendaraan dan batu loncatan untuk mobilisasi massa bagi meraih kekuasaan belaka, seperti dalam pilkada. Disamping itu, masih banyak partai politik juga belum sepenuhnya dapat melaksanakan fungsinya secara baik dan utuh untuk memerankan diri sebagai pilar demokrasi.

Sebagian Parpol terperangkap oleh kepentingan pribadi para elitnya, bukan kepentingan konstituennya atau kepentingan rakyat, bangsa, dan negara. Kebanyakan Parpol belum secara cepat dan jelas menangkap, mengartikulasi dan mengagregasikan kepentingan rakyat. Fungsi pendidikan politik rakyat juga jarang terprogramkan, sementara fungsi sebagai sarana perekat persatuan dan kesatuan bangsa serta manajemen konflik belum merupakan prioritas parpol, tetapi yang sering nampak dalam beberapa kejadian adalah sikap

loyalitas yang sempit, primadordialisme, politik aliran, mau menang sendiri, bahkan dalam beberapa hal mengesampingkan prinsip moral dan etika. Itu semua menjadi tantangan Parpol untuk meningkatkan citranya untuk membangun demokrasi yang sehat dan kuat. \*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus dwiyanto. Partini, Ratminto, Wicaksono Bambang, Tamtari Wini, Kusumasari Bevaola, dan Nuh Muhamad. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), UGM., Yogyakarta*
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- A.S Moenir. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Afan. Gafar, 2000. *Politik Indonesia Transmisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Albrow, *Birokrasi Alihbahasa* M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.
- Al-Qamus Al-Fiqhi, I/ 388
- Al-Ahkam as-Sulthaniyyah, Al-Mawardi, hal. 3
- Al-Muqaddimmah, Ibnu Khaldun, hal. 180
- Ash-Shihah fil Lughah, Al-Jauhary, I/ 22
- Bertens, K. 2000. *Etika. Seri Filsafat Atma Jaya*: 15. Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
- Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Lemlit, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial, Jakarta, 1984.
- Bryant,. Coralie, Louise G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*.

- Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES
- Bukhari XIII/ 109; Muslim no. 1839; Abu Daud no. 2626; Tirmidzi no. 1707; Nasa'i VII/ 160
- Chester I., Barnard, *The Function of Executive Harvard University Press, Cambridge- Massachusetts, 1971.*
- Corneli Lay, Dkk. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian Tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi, dan intermediary.* Kerjasama Fisipol UGM, Yogyakarta The Ford Foundation
- Cris Painter, 1994, *Public Service Reform: Reinventing or Abonding Government?, dalam The Political Quartely, Oxford: Blackwell*
- Crozier, Michael, 1964. *The Bureaucratic Phenomenon, London, Tavistock Publication.*
- Cullen, Ronald B. & Donald P. Cushman. 2000. *Transtitions to Competitive Government: Speed, Consensus, and Performance, State University of New York Press.*
- David Osborn, nd Gaebler, Ted, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi: Reinventing Goverment, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik, Jakarta, Pustaka Binaan Pressindo.*
- D Kuntjorojakti, 1980, *Bureaucracy in the Third World: Instrument of the People, Instrument of the Rulers or the Ruler?, dalam Prisma (edisi bahasa Inggris), Nomor. 19, Desember 1980.*

- Denhardt, Kathryn G. 1988. *The ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Denhardt, Janet and Robert Denhardt. 2007. *The New Public Service*, Expanded Edition. New York: Sharpe.
- Drs. Adam Ibrahim Indrawijaya, MPA & Dra. Hj. Wahyu Suprapti, MM., 2001, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, Lembaga Administrasi Negara. RI. Jakarta.
- Douglas, Vinzant and Janet Vinzant 1996. "Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit." *Public Productivity and Management Review*, 20 (2),
- Dwight Y., King *Pengawasan dan Birokrasi di Negara Berkembang*, dalam Prisma, LP3ES, 1989.
- Fadillah Putra, dan Arif, Saiful. 2001. *Kapabilitas Birokrasi, Kritik Reinventing Government Osborne Gaebler*. LKIS, Yogyakarta
- Fathul Bari', Ibnu Hajar, IV/ 57,58; V/ 22,23,171
- Foweraker, Joe. 1998. *Institutional Design, Party Systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America*. In *British Annal of Political Science* 28 (4), Oct. 1998. Cambridge University Press
- Franz Magnis Suseno, *Berfilsafat dari konteks*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992
- Fred Wiggs., *Administrasi Pembangunan : Sistem Administrasi Dan Birokasi*, Diterjemahkan Oleh Luqman Hakim, Rajawali Press, Jakarta, 1989.

- Ginanjar Kartasasmita, 1995, *Pembangunan Menuju Bangsa Yang Maju Dan Mandiri, Pidato Ilmiah penerimaan gelar Dr. HC dalam Ilmu Administrasi Pembangunan* dari Universitas Gajah Mada, 15 April 1995.
- Heather Sutherland, *The Making Bureaucratic Elite. The Colonial Transformation of Javanese Priyayi*, Heineman Education Books, Singapore, 1972.
- Hesselbern Frances, Marshall Gold Smith, Richard Beckhard (ed), 1997, *The Leader Of Future, Pemimpin Masa Depan*, alih bahasa: Drs. Bob Widyahartono, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta
- Heather Sutherland, *The Making Bureaucratic Elite. The Colonial Transformation of Javanese Priyayi*, Heineman Education Books, Singapore, 1972.
- HR Bukhori II/119 dan 124; Muslim no. 1031
- HR Bukhari, XXII/ 43 no. 6605; Muslim, IX/ 352 no. 3408
- HR Abu Daud no. 2948; Tirmidzi no. 1332; al-Hakim IV/ 93-94; menurut Imam al-Mundziri sanad-nya shahih karena ada syahid dari hadits Muadz ra yang diriwayatkan oleh Ahmad V/ 238-239
- HR Muslim, kitab al-Imarah, bab Wujub Mulazamatin Jama'atil Muslimin 'Inda Zhuhuril Fitan, juz-III hal. 1476
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management And Administration, An Introduction*, London: Martin

Press

- Inu Kencana Syafii, *Ilmu Administrasi Publik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2006.
- Islamy, Muh.Irfan, 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya.
- Janet, Vinzant and Douglas Vinzant, 1996. "Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices." *Public Administration Quarterly*, Summer,
- James L. Perry, 1989. *Handbook of Public Administration*. San Fransisca, CA: Jossey. Bass Limited.
- Joe. Foweraker, 1998. "Institusional Design, Party systems, Governability: Differentiating the Presidential Regimes of Latin America" in *British Annal of Political Science* 28 (4), Oct.1998. Cambridge University Press.
- Joko. Widodo, 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendikia, Surabaya.
- Johnson DW & Johnson, R, T (1991) *Learning Together and Alone*. Allin and Bacon: Massa Chussetts
- K. Berten, 1997. *Etika*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

- K. Robert 2003. Studi Kasus (Desain dan Metode).  
Rajawali Pers, Jakarta
- Kaisiepo, Manuel, 1987. *Dari Kepolitan Birokratik ke Korporatisme Negara: Birokrasi dan Politik Indonesia*, Jurnal Politik 2, Jakarta, Gramedia.
- Karl D Jackson, and Pye, Lucian W (eds), 1978, *Political Power and Communication in Indonesia*, Barkeley, University of California Press.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan; Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. LP3ES, Jakarta
- Kathryn G. Denhardt, 1988. *The Ethics of Public Service*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Lay, Cornelis, Dkk. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi:Kajian tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi, dan Intermediary*. Kerjasama Fisipol UGM, Yogyakarta- The Ford Foundation
- Lisanul Arab, Ibnu Manzhur, XII/ 22
- Mainwaring Scott, " *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination,*" in *Comparative Political Studies*, 26 (1993)
- Miftah. Thoha, 1995. *Birokratis Indonesia dalam Era Globalisasi*. Pusdiklat Pegawai Depdikbud, Sawangan-Bogor
- Martin Albrow, *Birokrasi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, Cet.3, 2004)

- Michael Crozier, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, London, Tavistock Publication.
- Muh. Irfan Islamy, 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi- Universitas Brawijaya.
- Moerdiono, *Mencari odel Birokrasi Indonesia, dalam Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Ninwandar S., & Tedjo, I., (peny), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992
- Nawawi Hadari dan M. Martini Hadari, 1995, *Kepemimpinan Yang Efektif*, UGM. Cet. II, Yogyakarta.
- Nurhardjatmo, dkk., *Efektifitas Kebijaksanaan Pembangunan*, Fakultas Pasca Sarjana, UGM, Yogyakarta
- O.E Hughes, 1994, *Public management and Administration*, New York, St. martin's Press Inc. Publishers.
- Osborn, David and Gaebler, Ted, 1996. *Mewirusahaakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor publik*, Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo.
- Peter M, Blau, Page, Charles H, *Bureaucracy in Modern Society*, New York, Random House, 1956.
- Peter M. Blau, dan Meyer, Marshal W., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern* UI Press, Jakarta, 1987.
- Poedjawijanta. 1986. *Etika Filsafat Tingkah Laku*. Bina aksara, Jakarta

- Priyo Budi Santoso, 1993, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Puji Handayani, dan Zahar Angga Setiawan, *Materi Pokok, Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, Bahan Diklat Ujian Dinas Tk. I*, Departemen Keuangan, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, Jakarta, 2005
- Prof. Dr. Ermaya Suradinata, M.Si, 2002, *Manajemen Pemerintahan Dalam Ilmu Pemerintahan*, PT. Vidco Data, Jakarta
- Ptrick Baert, 1998, *Social Theory Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press. Bendix, Reinhard, 1977, *Bureaucracy, Intrnational Encylopedia of the Social Sciences*, New York: Free Press.
- R. Triputro Widodo, *Autisme Birokrasi*, Jurnas Sarathi Vol 12 No. 2 Mei 2005
- Reinhard Bendix, 1977, *Bureaucracy*, International Encyidopedia of the Social Sciences, New York: Free Press.
- Ronald B Culle, &Donald P.ushman (2000), *Transition to copetitive goverment: speed, consensus and performance*, Albany, New York: State university of New York Press.
- Rosantini, *“Etos Kebudayaan” Dalam Ensiklopedi Nasional Indonesia*, PT. Cipta Adi Pustaka, Jakarta, 1989.

- Shafritz. Jay. M. dan E. W. Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York, N.Y: Longman
- Sianipar, JPS. 1998. *Pelayanan Prima*. Jakarta:Lembaga Administrasi Negara-RI
- Sondang P. Siagian, 1988. *Organisasi Kepemimpinan & Perilaku Administrasi*. CV. Haji Masagung, Jakarta.
- Sunil Bastian and Robin Luckham, "Introduction: Can Democracy Be Designed," in Sunil Bastian and Robin Luckham, *The Politic of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London: Zed Books, Ltd. 2003,
- Sujatno Adi, Bc. IP, SH. MH, 2004, *Moral Dan Etika Kepemimpinan (Merupakan Landasan Ke Arah Kepemerintahan Yang Baik ) Good Governance*, Jakarta
- Surajiyo. *Ilmu Filsafat Suatu Pengantar* Jakarta: Bumi Aksara, 2005.
- SP Siagian, 1994, *Patologi Birokralia Indonesiasi: Analisis, Identifikasi Dan Terapinya*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Shahih Muslim, III/ 1414,1415; Musnad Ahmad, V/ 392, 293
- Sirah Nabawiyah, Ibnu Katsir, III/ 218, 219
- Terence. Johnson, 1991, *Profesi dan Kekuasaan: Merosotnya Kaum Profesional dalam Masyarakat*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti

- Tony Rooswiyanto, *Etika Organisasi Pemerintah*, Bahan Diklat Prajabatan Golongan I dan II, Departemen Keuangan, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, Jakarta, 2005
- Toye John, *Modern Bureaucracy*, Research Paper No. 2006/52, Unived Nations University, May 2006.
- Yahya Muhaimin, *Birokrasi Seharusnya Apolitis*, dalam Prisma, LP3ES, 1989
- Yap Thiam Hien, "*Masalah Hukum Dan Penyalahgunaan Kekuasaan*", Dalam PRISMA Nopember, 1973
- Yeremias T. Keban, 1994. *Pengantar Administrasi Publik*. Program MAP UGM, Yogyakarta
- Wachs, M, 1985. *Ethics in Planning* Center for Urban Policy Research. The StateUniversity of New Jersey.
- Wahyudi, Kumorotomo, 1992. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Warsito. Utomo, 2003. *Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Konteporer dalam Administrasi Publik*. Kerjasama dengan MAP, UGM, Yogyakarta.
- Widodo, Joko. 2001. *Etika Birokrasi Dalam Pelayanan Publik*. Malang: CV. Citra Malang.
- Wirjana R. Bernadine, M.S.W. & Prof. Dr. Susilo Supardo, M. Hum. 2002, *Kepemimpinan, (Dasar-dasar dan Pengembanaannya)* ANDI, Yogyakarta
- W Sharrock, and Watson R, 1988, *Autonomy among Social Theory, dalam Nigel G. Fielding, ed, Action and*

- Structure: Research Methods and Social Theory*, London; Sage Publications
- ....., *Beberapa Segi Birokrasi di Indonesia, dalam Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru ; Esei esei dari Fisipol Bulaksumur*, Abar, A. Zaini (peny), Ramadhani, Solo, 1990
- Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, *sambutan pada acara Uji Materi RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Etika Penyelenggara Negara Tingkat Provinsi Bali*, Denpasar 20 September 2007
- Modul-Modul *Partai Politik, Pascasaarjana Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Universitas Gadjah Mada, 2006. Naskah belum di publikasikan.

### Sumber lain

- Bootman Sara A. , *Ethical Leadership: Doing What's Right*, <http://www.gsn-soeki.com/wouw>
- Hamengku Buwono X., 2004, *Sosok Pemimpin Nasional Yang Visioner, Konsisten, Tegas dan Tidak Ambivalen*, (Konvensi Nasional II Tahun 2004 IKAL), Yogyakarta
- [https://id.wikipedia.org/wiki/Ensiklopedi\\_Nasional\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Ensiklopedi_Nasional_Indonesia) Ensiklopedi Nasional Indonesia, (1989:205)

- Menunggu Deregulasi dan Debirokratisasi Baru”  
[www.suaramerdeka.com/ harian/ 0410/ 30/ opi1 .htm](http://www.suaramerdeka.com/harian/0410/30/opi1.htm) , 30 Oktober 2004.
- Kompas, *Beda Tipis, Birokrasi dan Premanisme*, 26 Maret 2005.
- “Debirokratisasi Sekadar Janji? ” <[www. Suarakarya-online.com/ news.html?id=124903](http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=124903)> 21 Oktober 2005
- Harian Pikiran Rakyat, 5 September 2000.  
<https://republika.co.id/indeks> Republika Newsroom  
 Rabu, 22 April 2009
- Kuliah Hukum Birokrasi dan Manajemen Negara  
 Fakultas Hukum UI* pada Jumat, 12 Mei 2006.
- Febrianti Binar Kurniasari, “Makna Debirokratisasi dan Deregulasi <[http:// www.pontianakpost.com/ berita/ index.asp? Berita=Edukasi&id=109239](http://www.pontianakpost.com/berita/index.asp?Berita=Edukasi&id=109239)> ,12 Februari 2006